АНАЛІЗ ВИКОНАННЯ ВИМОГ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ЗАКОНОДАВСТВА ЩОДО УПРАВЛІННЯ ВОДНИМИ РЕСУРСАМИ В УКРАЇНІ

Сапко О.Ю.

Одеський державний екологічний університет
вул. Львівська, 15, 65016, м. Одеса
sapko-olga@ukr.net

Водні ресурси є стратегічним та важливим природним ресурсом, який забезпечує усі сфери життєдіяльності людини. Територія України вкрита густою мережею річок, але, незважаючи на це, відноситься до регіонів, які не забезпечені прісною водою у достатній кількості, та відчуває потребу у питній воді відповідної якості, тому питанню щодо поліпшення якості води в державі приділяється значна увага. У роботі використано методи системного аналізу наявної інформації щодо чинної нормативно-правової бази, яка стосується впровадження принципів інтегрованого управління водними ресурсами в Україні, узагальнення та інтерпретації отриманих результатів.

Управління водними ресурсами в Україні, відповідно до вимог Угоди про асоціацію з ЄС, здійснюється на основі Водної рамкової Директиви ЄС. Територію України поділено на дев'ять водогосподарських ділянок за основними річковими басейнами України. Нині державою ведеться робота з розроблення планів управління річковим басейном для кожного району річкового басейну – стратегічного документу, яким визначається розвиток річкового басейну; створено та вже почали свою роботу 13 Басейнових рад. До складу Басейнових рад входять представники центральних органів влади, місцевого самоврядування, водокористувачі й громадські активісти, що дає змогу державі залучати до прийняття рішень суб'єктів господарювання. Із вересня 2018 р. набрав чинності новий порядок здійснення державного моніторингу вод, який знімає дублювання функцій між різними суб'єктами моніторингу, передбачає чітку процедуру та системний підхід до спостережень за станом водних ресурсів. В Україні розроблено проєкт Стратегії водної політики держави у форматі Зеленої книги, який передбачає створення необхідних правових, організаційних і фінансових основ для виконання планів управління річковими басейнами; ведеться робота зі створення механізмів управління міжнародними річками, озерами та прибережними водами, аналізу характеристик річкових басейнів. У подальшому державі необхідно вирішити такі завдання: упровадити принципи інтегрованого управління басейнами рік, урахувавши потреби всіх споживачів; визначити спеціалізовані урядові адміністрації на рівні басейнів річок та закінчити розроблення планів управління річковими басейнами; упровадити програми і плани як інструменти для досягнення належного стану вод; установити правило «забруднювач платить». *Ключові слова:* водне середовище, інтегроване управління, басейновий принцип, євроінтеграція.

Analysis of compliance with the requirements of European legislation for water resources management in Ukraine. Sapko O.

Water resources are a strategic and important natural resource that provides all spheres of human life. The territory of Ukraine is covered by a dense network of rivers, but despite this, it is considered a region that is not provided with fresh water in sufficient quantities to feel the need for drinking water of appropriate quality. Therefore, the issue of improving water quality in the state is given considerable attention. This study uses the method of systematic analysis of available information on the current regulatory framework, which relates to the implementation of the principles of integrated water resources management in Ukraine, generalization and interpretation of the results.

Water resources management in Ukraine, in accordance with the requirements of the Association Agreement with the EU, is carried out on the basis of the EU Water Framework Directive. The territory of Ukraine was divided into 9 water management areas along the main river basins of Ukraine. Currently, the state is working to develop River Basin Management Plans for each river basin district - a strategic document that defines the development of the river basin; 13 Basin Councils have been established and have already started their work. The Basin Councils include representatives of central government, local government, water users and community activists. This allows the state to involve business entities in decision-making. In September 2018, a new procedure for state water monitoring was introduced to remove duplication of functions between different monitoring entities and provide a clear procedure and a systematic approach to monitoring the state of water resources. For now, Ukraine has developed a draft Strategy for Water Policy in the format of the Green Paper to provide creation of the necessary legal, organizational and financial framework for the implementation of river basin management plans; work is underway to create mechanisms for managing international rivers, lakes and coastal waters, to analyze the characteristics of river basins. In the future, the state has to solve the following tasks: implementation of the principles of integrated river basin management, taking into account the needs of all consumers; to identify specialized government administrations at the river basin level and complete the development of river basin management plans; to implement programs and plans as tools to achieve proper water status; to set the rule "polluter pays". *Key words:* aquatic environment, integrated management, basin principle, European integration.

Постановка проблеми. Водні ресурси – це стратегічний та важливий природний ресурс, який забезпечує усі сфери життєдіяльності людини та визначає можливості розвитку виробничої сфери, організації рекреації діяльності та оздоровлення людей. Вони є однією з основ економічного розвитку та національним багатством країни. Сьогодні перед людством постали проблеми у сфері використання та охорони водних ресурсів.

Територія України вкрита густою мережею річок, більшість яких належить до басейнів Чорного, Азовського та Балтійського морів. Але, незважаючи на це, Україна відноситься до регіонів, які не забезпечені прісною водою у достатній кількості, та відчуває потребу у питній воді відповідної якості, тому питанню щодо поліпшення якості води в державі приділяється значна увага.

Зв'язок авторського доробку з важливими науковими та практичними завданнями. Тема дослідження відповідає основним напрямам екологічної політики щодо охорони, відтворення та раціонального використання водних ресурсів, які визначені Законом України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року» [1] та «Водною стратегією України на період до 2025 р.» [2]. Окрім того, робота є актуальною з погляду аналізу реалізації положень Європейського законодавства щодо управління водними ресурсами в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню даної теми присвячено низку робіт [3–5]. У них розкрито сутність принципу управління водними ресурсами за басейновим принципом, проведено аналіз європейського законодавства та вивчено досвід окремих європейських країн щодо його впровадження. Значну увагу в роботах приділено Водній рамковій директиві ЄС та обґрунтуванню сталого напрямку переходу України на інтегроване управління водними ресурсами за басейновим принципом.

Мета роботи – аналіз стану імплементації Європейського законодавства щодо управління водними ресурсами в Україні.

У роботі використано методи системного аналізу наявної інформації щодо чинної нормативно-правової бази, яка стосується впровадження принципів інтегрованого управління водними ресурсами в Україні, узагальнення та інтерпретації отриманих результатів.

Виклад основного матеріалу. 1 вересня 2017 р. Україною було підписано Угоду про асоціацію з Європейським Союзом. Відповідно до розділу V глави 6 цієї Угоди, співробітництво України та ЄС має на меті збереження, захист, поліпшення і відтворення якості води та управління водними ресурсами, включаючи морське середовище [6]. Управління водними ресурсами повинно здійснюватися на основі Водної рамкової Директиви 2000/60/ЄС.

Метою Водної рамкової Директиви 2000/60/ЄС є захист і поліпшення стану водних ресурсів, сприяння сталому і збалансованому їх використанню [7]. Завданням Водної рамкової директиви ЄС є: забезпечення людей питною водою, постачання води для інших господарських потреб, охорона водного середовища й обмеження наслідків повеней і посухи. Головними цілями регулювання є:

- упровадження концепції інтегрованого управління басейнами рік, беручи до уваги потреби всіх споживачів;
- упровадження принципів створення водних регіонів;
- єдине визначення цілей і методів правового регулювання;
- визначення спеціалізованої урядової адміністрації на рівні басейнів рік;
- упровадження програм і планів як інструментів для досягнення належного стану вод;
- установлення правил повернення витрат за водні послуги [7].

Сучасна екологічна політика України в галузі охорони та використання водних ресурсів спрямована на впровадження принципів, які зазначено у Водній рамковій Директиві ЄС. На виконання Угоди перед державою поставлено такі завдання:

- прийняття національного законодавства та визначення уповноваженого органу (органів);
- закріплення на законодавчому рівні визначення одиниці гідрографічного районування території країни;
- розроблення положення про басейнове управління;
- визначення районів річкових басейнів та створення механізмів управління міжнародними річками, озерами та прибережними водами;
- аналіз характеристик районів річкових басейнів;
- запровадження програм моніторингу якості води;
- підготовка планів управління басейнами річок, проведення консультацій із громадськістю та публікація цих планів [6].

Основні стратегічні завдання щодо вдосконалення системи управління у сфері використання та охорони водних ресурсів зазначено у «Водній стратегії України на період до 2025 р.» [2]. До них у тому числі відносяться:

- перехід на інтегроване управління водними ресурсами за басейновим принципом;
- розроблення басейнових і територіальних планів інтегрованого управління водними ресурсами, схем комплексного використання та охорони водних об'єктів у межах нормативів на водогосподарське навантаження;
- поетапне підвищення статусу басейнових рад, посилення їхньої ролі як громадських організацій, які реально впливають на управлінські рішення у сфері державної водної політики в рамках конкретних річкових басейнів;

- передача окремих повноважень центральних державних органів управління у сфері водних відносин органам місцевого самоврядування з посиленням контролю виконання цих повноважень, введенням нових критеріїв розподілу між суб'єктами господарювання відрхувань із державного бюджету;

- формування єдиної інформаційно-аналітичної системи управління водогосподарським комплексом із відкриттям центрів ситуаційного управління в басейнах річок [2].

Для забезпечення реформування системи управління у сфері використання та охорони водних ресурсів необхідно розробити та впровадити:

- принципи і механізми інтегрованого управління водними ресурсами за басейновим принципом;
- науково-методичні засади складання та реалізації планів управління річковими басейнами.

Сьогодні значна увага в усьому світі приділяється досвіду інтегрованого управління водними ресурсами. Інтегроване управління конкретним річковим басейном передбачає процес координації, збереження, управління та розвитку водних, земельних і пов'язаних із ними ресурсів у його межах. Такий підхід до управління дає змогу отримати найбільш оптимальні та справедливі економічні і соціальні вигоди, які пов'язані з використанням водних ресурсів, водночас зберігаючи і, там де необхідно, відновлюючи екосистему водного об'єкта.

Окремі принципи інтегрованого управління водними ресурсами вже впроваджуються в господарську практику в нашій державі. Так, відповідно до Закону України № 1641-VIII від 4 жовтня 2016 р. «Про внесення змін у деякі законодавчі акти України щодо впровадження інтегрованих підходів в управлінні водними ресурсами за басейновим принципом», внесені зміни у Водний кодекс: територію України поділено на дев'ять водогосподарських ділянок за основними річковими басейнами України та на законодавчому рівні визначено, що в державі впроваджується система інтегрованого управління водними ресурсами за басейновим принципом [8].

Одним з основних етапів впровадження інтегрованого управління водними ресурсами в Україні є розроблення «Плану управління річковим басейном». Це стратегічний документ, яким визначається розвиток річкового басейну. Він також є головним робочим інструментом впровадження принципів інтегрованого управління водними ресурсами у конкретному річковому басейні. «План управління річковим басейном» дає змогу впровадити принципи інтегрованого управління в межах річкового басейну, а саме:

- досягти доброго стану води водного басейну та запобігти її подальшому погіршенню;
- збалансовано використовувати водні ресурси конкретного басейну;

- відновити водні ресурси й екосистеми водного басейну;

- посилити охорону і поліпшити стан водного середовища шляхом упровадження заходів із поступового зменшення обсягів скиду небезпечних речовин, а в подальшому припинити і ліквідувати такі скидання [9].

Плани управління річковими басейнами розробляються та використовуються для поліпшення екологічного стану басейну річки. Вони розробляються окремо для кожного району річкового басейну та являють собою регламент для окремих поверхневих та підземних водних об'єктів. Створення таких планів є одним із найважливіших напрямів поліпшення стану та рівня забезпеченості водними ресурсами населення та галузей економіки країни.

Постановою Кабінету Міністрів України від 18 травня 2017 р. № 336 було затверджено «Порядок розроблення Плану управління річковим басейном», де визначено механізми розроблення документу [9]. Відповідно до цієї Постанови, у розробленні документу беруть участь Державне водне агентство України, Державна служба геології та надр України, центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та інші зацікавлені сторони. Під час розроблення окремого Плану управління враховуються рішення відповідних Басейнових рад. У розробленні планів управління річковими басейнами можуть приймати участь також громадяни та їхні об'єднання [9].

Розроблення перших планів управління річковим басейном для кожного району річкового басейну почалася в період виконання «Загальнодержавної цільової програми розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року», яка затверджена Законом України від 24 травня 2012 р. № 4836-VI [10]. Ця Програма є стратегічним документом розвитку водогосподарської галузі. Її заходи передбачають упровадження інтегрованих підходів до управління водними ресурсами шляхом узгодження водоохоронної й водогосподарської діяльності у річковому басейні Дніпра.

План-графік розроблення планів управління річковими басейнами розрахований на період 2019–2023 рр. [11]. У розробленні знаходяться плани управління річковими басейнами Дону, Дністра, Дунаю, Вісли, Дніпра, Південного Бугу, річок Причорномор'я та Приазов'я. Сьогодні розроблено такі розділи:

- загальна характеристика поверхневих та підземних вод району річкового басейну;
- основні антропогенні впливи на кількісний та якісний стан поверхневих і підземних вод;
- зони (території), які підлягають охороні, та їх картування;

– картування системи моніторингу, результатів програм моніторингу, що виконуються для поверхневих вод, підземних вод, зон (територій), які підлягають охороні;

– перелік екологічних цілей для поверхневих вод, підземних вод і зон (територій), які підлягають охороні, та строки їх досягнення [11].

Упровадження басейнового принципу дає змогу інтегрувати в межах одного річкового басейну соціальний, економічний і екологічний аспекти водокористування. Для втілення принципів інтегрованого управління водними ресурсами в Україні було створено оновлені Басейнові ради. Цей процес розпочався ще в 2016 р. з ухвалення постанов і законів, які зобов'язали центральну й місцеву владу дотримуватися принципів сталого та інтегрованого управління водними ресурсами за басейновим принципом.

У 2017 р. було ухвалено типові положення про Басейнові ради [12], а вже в період із вересня по грудень 2018 р. було створено 13 Басейнових рад відповідно до існуючих районів річкових басейнів (за винятком району басейну річок тимчасово окупованого Криму), а саме Басейнові ради: Сіверського Донця та Нижнього Дону; Десни та Верхнього Дніпра; Тиси, Прип'яті; річок Причорномор'я; річок Прут та Сірет; річок Приазов'я; Нижнього Дунаю; Середнього Дніпра; Дністра; річок Західного Бугу та Сяну; Південного Бугу; Нижнього Дніпра.

До Басейнових рад можуть входити представники центральних органів влади, місцевого самоврядування, водокористувачі та громадські активісти. Окремим пунктом визначається, що у складі Басейнової ради водокористувачів має бути не менше 30% [12]. Такий підхід дає змогу залучити до прийняття управлінських рішень щодо поліпшення якості води водного басейну суб'єктів господарювання, які є зацікавленою стороною. Специфіка й ефективність роботи Басейнової ради залежить від того, як саме буде налагоджена взаємодія між членами Ради, адже цей орган є передусім дорадчим, де мають обговорюватися проблеми, які виникають у межах водного басейну, та можливі шляхи їх подолання.

Однією з основ упровадження принципів інтегрованого управління водними ресурсами є державний моніторинг вод. Постановою КМУ від 19 вересня 2018 р. № 758 затверджено новий порядок здійснення державного моніторингу вод, якій відповідає директивам ЄС і дає змогу отримати більше інформації про стан вод в Україні [13].

Упровадження європейських підходів до здійснення моніторингу вод відповідно до вимог Водної рамкової Директиви ЄС Україною розпочато з 2019 р. Відповідно до прийнятого Порядку проведення державного моніторингу, визначено чіткий розподіл обов'язків між суб'єктами моніторингу без дублювання повноважень, уведено нові показники моніто-

рингу (пріоритетні, гідроморфологічні та біологічні), які в Україні до цього часу не вимірювалися [13].

У новому Положенні встановлено окремі процедури моніторингу, вибір яких залежить від цілей та завдань державного моніторингу. Серед них: процедура діагностичного моніторингу масивів поверхневих та підземних вод; процедура операційного моніторингу масивів поверхневих та підземних вод; процедура дослідницького моніторингу масивів поверхневих вод; процедура моніторингу морських вод [13]. Перші три види процедур моніторингу здійснюються за басейновим принципом.

Із упровадженням нової системи моніторингу вод буде введено шестирічний цикл моніторингу; класифікація стану вод надаватиметься за екологічним станом (усього п'ять класів) та за хімічним станом (два класи) [13]. Для здійснення державного моніторингу вод готуються відповідні програми державного моніторингу вод. Уже підготовлено програми діагностичного моніторингу для басейнів Дону, Дністра, Дунаю та Вісли.

Державним агентством водних ресурсів України, відповідно до нових вимог, здійснюються зміни в існуючій системі моніторингу, якими передбачено перерозподіл функцій між існуючими лабораторіями та уникнення дублювання їхніх функцій. Функції вимірювання пріоритетних забруднюючих речовин під час здійснення моніторингу планується покласти на чотири базові лабораторії (Західного, Східного, Північного та Південного регіонів).

Завдяки впровадженню нової системи моніторингу будуть отримані дані, необхідні для розроблення планів управління річковими басейнами.

На жаль, нині бракує системного контролю над якістю вод із боку державних органів. Програмою моніторингу майже по всіх Басейнових радах не передбачено моніторинг малих річок, які є джерелом живлення всього річкового басейну. Такий підхід заважає Басейновим радам приймати управлінські рішення щодо поліпшення якості води.

В Україні розроблено проєкт Стратегії водної політики держави у форматі Зеленої книги, який дає можливість оцінити поточний стан галузі, у тому числі оцінити кількість та якість вод, ефективність упровадження нових форм управління водними ресурсами та екологічного врядування в басейнах річок [14]. У подальшому на основі розробленої Стратегії Мінприроди будуть запропоновані шляхи досягнення визначених цілей щодо реалізації водної політики України. Стратегія розроблена з метою досягнення «доброго» екологічного, кількісного та хімічного стану водних ресурсів України шляхом належної підготовки та створення необхідних правових, організаційних і фінансових основ для виконання планів управління річковими басейнами. В основу проєкту Стратегії водної політики покладено такі базові принципи, як: інтегроване управління водними ресурсами

за басейновим принципом; запобігання та попередження виснаження і забруднення водних об'єктів; дотримання принципу «водокористувач і забруднювач платять»; необхідність урахування сталого розвитку під час управління водними ресурсами [14].

Головні висновки. Отже, Україною виконано значну роботу з упровадження вимог Європейського законодавства щодо управління водними ресурсами, а саме: на законодавчому рівні встановлено, що управління водними ресурсами в Україні здійснюється за басейновим принципом; створені та почали функціонувати оновлені Басейнові ради; розробляються плани управління річковими басейнами; ведеться робота зі створення механізмів управління міжнародними річками, озерами та прибережними водами, аналізу характеристик річкових басейнів.

Зараз для закінчення процесу реформування системи управління водними ресурсами України залишається вирішити такі завдання:

- упровадити принципи інтегрованого управління басейнами річок, ураховуючи потреби всіх споживачів;

- визначити спеціалізовані урядові адміністрації на рівні басейнів річок та закінчити розроблення Планів управління річковими басейнами;

- упровадити програми і плани як інструменти для досягнення належного стану вод;

- установити правило «забруднювач платить».

Функціонування нової системи управління в подальшому дасть змогу забезпечити досягнення цілей водної політики, зокрема доброго екологічного стану води, ефективність її використання.

Література

1. Закон України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19#Text>.
2. Водна стратегія України на період до 2025 р. (наукові основи) / за ред. М.І. Ромащенко, М.А. Хвесика, Ю.О. Михайлова. Київ, 2015. 46 с.
3. Климчук О.М., Пінкіна Т.В., Пінкін А.А. Впровадження системи інтегрованого управління водними ресурсами за басейновим принципом. *Science Rise*. 2018. № 4(45). С. 36–40.
4. Яков'юк В.А. Особливості сучасних тенденцій державного управління водними ресурсами в Україні. *Економіка природокористування та охорони навколишнього середовища*. 2019. № 5(73). С. 49–54.
5. Штогрин Г.С. Імплементація принципів інтегрованого управління в системі галузевих підкомплексів водного господарства. *Економіка природокористування та охорони навколишнього середовища*. 2018. № 19. С. 413–420.
6. Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом. Ратифікована 01 вересня 2017 р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/evropejska-integraciya/ugoda-pro-asociaciyu>.
7. Про встановлення рамок діяльності Співтовариства в галузі водної політики : Директива № 2000/60/ЄС від 23 жовтня 2000 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_962#Text.
8. Про внесення змін у деякі законодавчі акти України щодо впровадження інтегрованих підходів в управлінні водними ресурсами за басейновим принципом : Закон України від 4 жовтня 2016 р. № 1641-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1641-19/paran102#n102>.
9. Порядок розроблення плану управління річковим басейном : Постанова Кабінету Міністрів України від 18 травня 2017 р. № 336. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/336-2017-%D0%BF#Text>.
10. Загальнодержавна цільова програма розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року : Закон України від 24 травня 2012 р. № 4836-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4836-17#Text>.
11. Орієнтовний план-графік розроблення Планів управління річковими басейнами. URL: https://www.davr.gov.ua/fls18/plan_graf.pdf.
12. Про затвердження Типового положення про басейнові ради : Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 26 січня 2017 р. № 23. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0231-17#Text>.
13. Порядок здійснення державного моніторингу вод : Постанова Кабінету Міністрів України від 19 вересня 2018 р. № 758. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/758-2018-%D0%BF#Text>.
14. Мінприроди розробило проект Зеленої книги Стратегії водної політики України. URL: <https://mepr.gov.ua/news/33021.html>.