

Суєтнов Євгеній Павлович
кандидат юридичних наук, доцент
кафедри екологічного права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого

ЕКОСИСТЕМНИЙ ПІДХІД ЯК ОСНОВА УПРАВЛІННЯ ВОДНИМИ РЕСУРСАМИ ЗГІДНО З ВОДНОЮ РАМКОВОЮ ДИРЕКТИВОЮ ЄС

Враховуючи сучасні євроінтеграційні прагнення нашої держави, виражені в численних програмних і нормативних документах, провідне місце серед яких займає Угода про асоціацію між Україною і ЄС [1], надзвичайної актуальності набувають питання щодо впровадження в національне законодавство успішних європейських моделей управління

і охорони природних ресурсів. Однією із цих моделей є управління водними ресурсами за басейновим принципом на основі екосистемного підходу.

Як цілісну концепцію екосистемний підхід було започатковано в рамках Конвенції про охорону біологічного різноманіття 1992 р. [2], яка спрямована на збереження біорізноманіття, стале використання його компонентів та спільне одержання на справедливій та рівній основі вигод, пов'язаних із використанням генетичних ресурсів. У ній закріплено визначення екосистеми (ст. 2), під якою розуміється динамічний комплекс угруповань рослин, тварин, мікроорганізмів, їх неживого навколишнього середовища, взаємодіючих як єдине функціональне ціле.

І хоча в тексті цієї Конвенції екосистемний підхід прямо не зазначений, є низка рішень нарад її керівного органу – Конференції Сторін – щодо вказаного питання. Згідно з розділом «А» додатку до рішення V/6 «Екосистемний підхід» п'ятої наради Конференції Сторін (м. Найробі (Кенія) з 15 по 26.05.2000 р. [3]), екосистемний підхід означає стратегію комплексного управління земельними, водними та біологічними ресурсами, яка забезпечує їх збереження та стале використання на справедливій основі. Розділ «В» цього додатку містить перелік принципів екосистемного підходу, а розділ «С» – практичні рекомендації щодо його застосування.

Оскільки ЄС і його держави-члени є сторонами Конвенції про біологічне різноманіття, усі основні елементи і принципи екосистемного підходу знайшли відображення в певних директивах ЄС, зокрема у Водній Рамковій Директиві ЄС (Директиві 2000/60/ЄС Європейського парламенту та Ради від 23.10.2000 р., яка встановлює рамки для дій Співтовариства у сфері водної політики [4]).

Водна Рамкова Директива ЄС (далі – ВРД) визначає принципи управління водними ресурсами та досягнення доброї якості води й безпечного стану річок і водойм. Її прийняття зумовлене потребою встановлення загальних засад щодо охорони поверхневих вод суші, перехідних вод, прибережних і підземних вод. Згідно зі ст. 1 цілями ВРД є: запобігання подальшому погіршенню, захист і покращення стану водних екосистем, а також наземних екосистем і водно-болотних угідь, які залежать від водних екосистем; сприяння відтворювальному використанню води, заснованому на довгостроковій охороні водних ресурсів; покращення

водного середовища за допомогою поступового зменшення або ліквідації скидів та викидів небезпечних речовин; запобігання забрудненню підземної води та зменшення наслідків від паводків і посух.

Зазначені цілі повинні сприяти досягненню водними об'єктами «доброго стану». Для поверхневих водних об'єктів він визначається двома показниками: «добрим» екологічним і «добрим» хімічним станом. Останній показник означає такий хімічний стан об'єкта, у якому концентрації речовин-забрудників не перевищують стандартів екологічної якості. У свою чергу, «екологічний стан» виражає якість структури й функціонування водних екосистем, тоді як «добрий екологічний стан» поверхневого водного об'єкта визначається: 1) біологічними елементами, до яких належить склад і розповсюдження водної флори, фауни донних безхребетних, рибної фауни; 2) гідро-морфологічними елементами, які підтримують біологічні елементи (гідрологічний режим: кількість і динаміка водного потоку, зв'язок з підземними водними об'єктами й ін.; та морфологічні умови: коливання глибини й ширини, структура та субстрат русла, кількість, структура і підстилаючі породи дна, структура берега, зони приливів і відпливів тощо) та 3) хімічними й фізико-хімічними елементами, які теж підтримують біологічні елементи (ними є загальні: прозорість, температура, солоність, умови насичення киснем, стан окислюваності, умови щодо поживних речовин, а також специфічні речовини-забрудники: забруднення всіма пріоритетними та іншими речовинами, що скидаються у водний об'єкт) (Додаток V до ВРД).

Із аналізу наведених норм випливає, що ВРД стосується не лише хімічних аспектів охорони водних об'єктів, які полягають у запобіганні їх забрудненню хімічними речовинами, а й екологічних аспектів, а точніше – екосистемних, які спрямовані на збереження водних об'єктів як цілісних екологічних систем. Це, наприклад, означає, що ВРД допомагає річкам залишатися (та функціонувати) річками, незважаючи на їх використання в якості транспортних артерій [5].

Для досягнення такого результату, ВРД у якості функціональної одиниці використовує річковий басейн, тобто, згідно з визначенням, закріпленим у ВРД, площу землі, з якої всі поверхневі потоки, проходячи послідовність струмків, річок та озер, течуть до моря через окреме річкове гирло, естуарій або дельту. Разом із тим, площа землі й моря, що складається з одного або більше сусідніх річкових басейнів разом

з пов'язаними з ними підземними та прибережними морськими водами, визначається як район річкового басейну.

ВРД зобов'язує держав-членів визначити індивідуальні річкові басейни, які розташовані в межах їхніх національних територій, та віднести такі річкові басейни до індивідуальних районів річкових басейнів. Якщо річковий басейн охоплює територію більш ніж однієї держави-члена, він має бути віднесений до міжнародного району річкового басейну. Там, де район виходить за територію ЄС, держави-члени повинні координувати свої дії з країнами – не членами ЄС для досягнення цілей ВРД в усьому районі річкового басейну (ст. 3).

Кожна держава-член для кожного району річкового басейну або частини міжнародного району річкового басейну, який знаходиться в межах її території, зобов'язана забезпечити аналіз його характеристик, огляд впливу людської діяльності на стан поверхневих та підземних вод, а також економічний аналіз використання води (ст. 5).

Крім цього, держави-члени повинні забезпечити створення реєстру всіх зон у межах кожного району річкового басейну, які були оголошені такими, що потребують спеціальної охорони з боку конкретного законодавства ЄС з метою охорони їхніх поверхневих та підземних вод або для збереження середовищ існування та видів, які безпосередньо залежать від води (ст. 6).

Для кожного району річкового басейну або частини міжнародного району річкового басейну в межах своєї території держави-члени мають забезпечити створення програми заходів, які включають основні (мінімальні вимоги, яких слід дотримуватися) та додаткові заходи, що розробляються і впроваджуються на додаток до основних заходів з метою досягнення відповідних цілей (ст. 11).

Так само для кожного району повинен бути розроблений план управління річковим басейном, який має містити: опис характеристик району управління річковим басейном; перелік значних тисків і впливу діяльності людини на стан водних об'єктів; визначення та нанесення на карту охоронних зон; карту мереж моніторингу поверхневих, підземних вод і охоронних зон; перелік екологічних цілей; економічний аналіз використання води; підсумок програми або програм заходів, включаючи шляхи досягнення цілей та ін. (Додаток VII до ВРД). Для міжнародного району річкового басейну, що знаходиться в межах ЄС, держави-члени

зобов'язані забезпечити координацію дій з метою розроблення єдиного міжнародного плану управління річковим басейном. А в разі поширення такого району за межі ЄС, держави-члени повинні докласти зусиль для розроблення єдиного плану управління річковим басейном (ст. 13).

Щодо впровадження перерахованих вимог ВРД, то в її ст. 24 вказано, що воно здійснюється шляхом прийняття державами-членами законів, підзаконних актів та адміністративних положень, необхідних для виконання ВРД.

Таким чином, можна констатувати, що управління водними ресурсами відповідно до положень ВРД здійснюється за басейновим принципом на основі екосистемного підходу. Доцільність і необхідність впровадження такої моделі управління в нашій країні виражена на державному рівні в Законі України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики в Україні на період до 2020 року» від 21.12.2010 р. [6], де наголошується, що стратегічною метою національної екологічної політики є впровадження екосистемного підходу в управлінську діяльність та адаптація законодавства України у сфері збереження навколишнього природного середовища відповідно до вимог директив ЄС.

Більше того, на сьогодні підготовлено й опрацьовується законопроект [7], у якому пропонується продовжити дію вказаного Закону до 2030 року та внести відповідні зміни, зокрема, передбачивши, що одним із завдань для досягнення стратегічної цілі державної екологічної політики зі сталого розвитку природно-ресурсного потенціалу є забезпечення сталого управління водними ресурсами за басейновим принципом.

Список використаних джерел:

1. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, від 27.06.2014 р. – [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011

2. Конвенція про охорону біологічного різноманіття від 1992 року. – [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_030

3. Решения, принятые Конференцией Сторон Конвенции о биологическом разнообразии на ее пятом совещании (Найроби, 15–26 мая 2000 года, решение V/6 «Экосистемный поход»). – [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-05/full/cop-05-dec-ru.pdf>

4. Директива 2000/60/ЕС Європейського парламенту та Ради від 23.10.2000 р., яка встановлює рамки для дій Співтовариства у сфері водної політики. – [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://dbuwr.com.ua/docs/Waterdirect.pdf>

5. «Подсказки и уловки» внедрения Водной Рамочной Директивы (Выдержки из Ресурсного документа по Руководствам ЕС по внедрению Водной Рамочной Директивы). – [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: http://berg-bendery.org/res/teacher/Dnestr%20i%20vodnaya%20politika/WFD-guide-Tips_Tricks_rus.pdf

6. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики в Україні на період до 2020 р. : Закон України від 21.12.2010 р. №2818-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2011. – №26. – Ст. 218.

7. Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року». – [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: https://menr.gov.ua/files/docs/Proekt/proekt_zakony_11_09_2017.pdf