

О. Л. ЧЕРНЯВСЬКА

**РЕЖИМ РІКИ ДНІПРО В КОНТЕКСТІ ГАРМОНІЗАЦІЇ
ВОДНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ІЗ ЗАКОНОДАВСТВОМ
ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ**

Определены основные принципы гармонизации водного законодательства Европейского Союза, прежде всего в сфере защиты экологии водных бассейнов, с националь-

© ЧЕРНЯВСЬКА Ольга Леонідівна – аспірантка Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ньм законодавством. В статті перераховані основні правові акти ЄС, що підлягають перенесенню в національне правове поле. Визначаються проблеми та перспективи процесу приведення українського водного права в відповідність до норм європейського союзу.

Ключевые слова: принцип гармонізації, водне законодавство Європейського Союзу, правові акти ЄС.

This article is dedicated to the main principles of harmonization of the water law of the European Union, namely the acts concerning the ecology of the water basins, with the national legislation. The main legal documents of the EU that are to be introduced into the legal space of Ukraine are listed. Problems and prospects of the process of approximation of the Ukrainian water law to the norms of the European community are determined.

Key words: principles of harmonization, water law of the European Union, legal documents of the EU.

Ріка Дніпро – це одна з найбільших європейських річок. Вона з багатьох причин привертає до себе чималу увагу європейського співтовариства. По-перше, стік Дніпра значно впливає на стан прибережних вод та на екосистему Чорного моря, вихід до якого мають Румунія та Болгарія, що нещодавно стали членами ЄС. По-друге, Україна заявила про свій намір у майбутньому стати членом ЄС, а це вимагає обов'язкової адаптації національного законодавства до законів ЄС – як того, що стосується вирішення екологічних проблем ріки, так і тих, що стосуються використання її навігаційного потенціалу.

Оголосивши про свій «європейський вибір», Україна серйозно взялася за приведення свого водного законодавства у відповідність до законодавства ЄС. Слід зазначити, що загалом в ЄС прийнято понад 300 екологічних законодавчих актів. Перенесенню в національне законодавство підлягають не всі, а лише ті, що входять до спеціально складеного переліку законодавчих актів ЄС. Перелік таких актів для сфери екології отримав назву «Екологічне надбання» («The Environmental Acquis»). Це система правових актів міждержавного значення, що має на меті уніфікацію цих норм, які зачіпають інтереси всіх або кількох країн-членів ЄС та мають прийматися на найвищому державному рівні. До переліку включено 86 директив, 21 положення і 12 рішень, усього 119 документів¹.

Ще 2001 року Український НДІ екологічних проблем за договором з Міністерством екологічних ресурсів України розробив проєкт Програми гармонізації екологічного законодавства України з законодавством ЄС². У цій Програмі, зокрема, було визначено основні правові акти ЄС стосовно якості та використання води, які доцільно імплементувати в Україні та в інших придніпровських державах. Це, зокрема, Рамкова Директива 2000/60/ЄС Європейського парламенту та Ради в сфері водної політики, Директива 91/271/ЄЕС «Про міські стічні води», Рамкова Директива 76/464/ЄЕС «Про скиди у водне середовище небезпечних речовин», Директиви стосовно якості води (76/160/ЄЕС «Вода для купання», 80/778/ЄЕС «Питна вода», 75/440/ЄЕС «Поверхневі води для забору питної води», 79/869/ЄЕС «Виміри та вибірка проб із поверхневих вод, призначених для вибірки питної води», 78/659/ЄЕС «Вода, придатна для риби», 80/68/ЄЕС «Про підземні води»). Крім того, для водного законодавства має відношення дуже важлива Директива 96/61/ЄС «Про інтегроване попередження забруднення та контроль».

Основи водного законодавства в країнах ЄС визначені Рамковою директивою 2000/60/ЄС, прийнятою 2000 року Європейським парламентом і Радою ЄС, що

встановила основи діяльності Співтовариства в сфері водної політики (далі – Водна ініціатива ЄС)³.

Основною метою Директиви є встановлення правових рамок охорони вод, включаючи поверхневі, підземні, а також прибережні води, в тому числі шляхом:

– попередження подальшого погіршення, охорони й покращення стану водних екосистем;

– розвитку сталого водокористування, заснованого на довготерміновій охороні водних ресурсів;

– прийняття спеціальних заходів щодо прогресивного зниження викидів, скидань і вивільнень небезпечних речовин;

– прогресивного зниження забруднення ґрунтових вод;

– зменшення наслідків посух та повеней тощо.

Водна ініціатива ЄС є платформою для створення стратегічного партнерства, спрямованого на реалізацію програми дій Всесвітнього самміту зі сталого розвитку, що має зробити свій внесок у досягнення цілей розвитку водних ресурсів у новому тисячолітті.

На даний момент Водна ініціатива ЄМ включає 4 регіональних компонента і два загальних компонента, спільні для всіх регіонів. Угода ЄС з країнами Східної Європи, Кавказу та Центральної Азії (СЕКЦА) знайшла відображення в Йоганнесбурзькій Декларації про стратегічне партнерство на воду в цілях сталого розвитку. Це Партнерство включає два тематичних компоненти: 1) водопостачання та каналізація, в тому числі фінансування водної інфраструктури; та 2) інтегроване управління водними ресурсами, в тому числі проблеми транскордонних річкових басейнів. Ці два компоненти є основою поточної Екологічної стратегії для СЕКЦА, яка розробляється в рамках програми «Навоколишнє середовище для Європи». Конкретні напрямки діяльності в рамках цього компоненту включають:

– підготовку національної стратегії щодо водних ресурсів, у тому числі розширення підходу до води як до екологічного блага в процесі планування та визначення пріоритетів;

– підготовку адекватного національного законодавства в сфері водних ресурсів;

– допомогу в зміцненні інституціонального потенціалу управління водними ресурсами;

– моніторинг і оцінка водних ресурсів;

– підтримку розширення доступу громадськості до інформації про водні ресурси та залучення зацікавлених сторін до процесу прийняття рішень;

– підтримку планування управління водними ресурсами на основі басейнового підходу.

Решта директив ЄС виходить з основних приписів цього основоположного в сфері водного права європейського співтовариства документу. Відтак, гармонізація водного законодавства України з правом ЄС у цій сфері має відбуватися з урахуванням вищезазначеного.

Щодо самого процесу гармонізації, то в ході роботи над проектом «Гармонізація природоохоронного законодавства придніпровських країн із законодавством ЄС» у рамках Програми екологічного оздоровлення басейну Дніпра, звіт про який було складено в жовтні 2003 року, з'ясувалося, що експерти трьох придніпровських країн по-різному розуміють термін «гармонізація». Так, експерт від України В. Лозанський висловив думку, що під гармонізацією слід розуміти

двосторонній процес зближення поглядів, вимог та норм сторін⁴. Однак, вести мову можна хіба що про гармонізацію, тобто взаємне зближення, національних законодавств двох або більше суверенних держав. У даному ж випадку законодавство ЄС розглядається як еталон, до якого мають наближатися національні норми. Тобто це односторонній процес наближення норм національного законодавства України до норм ЄС, які на певному відрізку часу вважаються незмінними.

Необхідно також підкреслити, що відповідно до правил ЄС перенесення (транспозиція) правових норм ЄС можлива лише в національні закони, що мають пряму дію. Перенесення їх у підзаконні правові акти, що видаються органами виконавчої влади, не припускається. Існує прецедент, коли порушення цієї заборони в одній країні-члені ЄС було оскаржене в судовому порядку. Тоді норми про межові показники припустимих концентрацій речовин у питній воді з директиви 80/778/ЕЕС були перенесені не в національний закон, а в підзаконний акт – адміністративний циркуляр. Суд визнав такі дії неправомірними та поставив вимогу включити ці норми до національного закону⁵.

Перенесення норм законодавства ЄС в національне законодавство може бути здійснене двома шляхами. Перший, так званий «революційний» шлях, по суті повторює той, що застосовувався в ЄС. Тут приймають рамкову директиву, яка створює фундамент для наступних директив і містить основні вимоги, які потім переносяться в національне законодавство. Так само в кожній з придніпровських країн може бути прийнятий закон, максимально наближений до відповідної директиви ЄС, фактично – її національний аналог, адаптований до існуючих національних вимог та обмежень. Після прийняття такого закону автоматично припинялася б дія всіх норм діючого законодавства, які не відповідають новому закону.

Другий, так званий «еволюційний» шлях адаптації національного законодавства відрізняється від вищевикладеного тим, що він не вимагає прийняття національного аналогу директиви. При цьому всі норми цієї директиви мають бути включені в діючі закони. Це може зробити їх занадто громіздкими. Наприклад, обсяг Водного кодексу може збільшитися в кілька разів, що ускладнить користування ним. Зрозуміло, що з точки зору швидкості перетворень коротшим і, відтак, раціональнішим є перший шлях.

Перенесенню в національне законодавство підлягають не всі правові акти ЄС, але все одно їх перелік досить розлогий. Відтак, видається доцільним розставити пріоритети, вибрати найважливіші директиви з переліку тих, що підлягають транспозиції, і приділити їх вивченню, перенесенню та впровадженню першочергову увагу. Експерти трьох придніпровських країн визначили в якості найпріоритетніших директиви 2000/60/ЕС (Водна ініціатива ЄС), 96/61/ЕС (про інтегроване попередження забруднення та контроль) та 91/271/ЕЕС (про очищення міських каналізаційних вод). З порівняльного аналізу національного законодавства України та інших придніпровських країн із нормами водного законодавства ЄС випливає, що жодне положення останніх не суперечить основним принципам охорони навколишнього середовища придніпровських країн. Тому перешкод на шляху до їх транспозиції немає.

У придніпровських країнах фактично відсутня єдина екологічна водна політика, яка відповідала б сучасним стандартам. Прийняття в якості національного закону основних положень директиви 2000/60/ЕС могло б заповнити цю прогалину. Головний результат, якого вдалося б досягти завдяки цьому – це реалізація прин-

ціпів басейнового управління. Адже, на думку багатьох дослідників, найважливішою новою вимогою європейського законодавства є вимога про організацію басейнового управління водами в межах кожної країни. Такої думки дотримується, зокрема, О. Васенко та В. Лозанський (останній виступав членом Національної робочої Групи України у рамках Програми екологічного оздоровлення басейну Дніпра)⁶. Так, Директива передбачає створення міжнародного басейнового округу на основі міжнародних угод. Річкова басейнова організація (рада), створена в його межах, забезпечила б за рахунок зборів за спеціальне водокористування мобілізацію коштів та спрямування цих коштів на стимулювання водоохоронної діяльності та навігаційне освоєння, як це роблять, наприклад, у Франції. У такий спосіб збільшилися б надходження до державного бюджету та поліпшився б екологічний стан басейну.

Наразі процес гармонізації водного законодавства придніпровських країн, зокрема, України, та законодавства ЄС, просувається значно повільнішими темпами, ніж того потребує ситуація. Перш за все, це спричинено браком фінансування таких процедур. Необхідні на це кошти досить великі. Так, за оцінками українських експертів (2003 рік), загальна вартість імплементації трьох вищезазначених директив ЄС у національне законодавство коштуватиме не менше 350–420 тис. євро. На сьогодні ця цифра, зрозуміло, ще вища. Загальна ж вартість процедур гармонізації лише природоохоронного законодавства України та ЄС, за найоптимістичнішими оцінками, становить мільярди євро⁷. І це лише вартість змін законодавчих норм без урахування витрат на зміни в практичному застосуванні цих норм.

Гальмується цей процес і з політичних причин. Так, Україна прийняла стратегію свого входження в ЄС. Але наразі ані строки, ані умови можливого входження нашої країни до складу європейського співтовариства не називаються. Тому деякі законотворці не поспішають із адаптацією нашого правового поля до правового поля ЄС.

Така позиція, звичайно, є помилковою й навіть шкідливою для України, зокрема, з огляду на нагальні проблеми водних басейнів нашої країни та, перш за все, басейну Дніпра. Адже навіть якщо приєднання України до ЄС в найближчому майбутньому не станеться, користь від адаптації до норм ЄС національного водного законодавства України очевидна. Це сприяло б його удосконаленню, адже якість європейського законодавства відповідає найвищим сучасним світовим стандартам, до яких законодавство придніпровських країн іще далеко. Крім того, запозичення європейського досвіду дало б нам змогу зекономити на дослідженнях та перевірці на практиці механізмів регулювання режиму водних басейнів та розбудови стосунків у сфері водокористування.

Відповідно, продовження роботи над шляхами гармонізації законодавства придніпровських країн і, зокрема, України, з водним законодавством Європейського Союзу, видається не лише доцільним, але й необхідним, перш за все, для покращення екологічного стану та активізації навігаційного використання басейну ріки Дніпро. Залишається висловити надію, що світова фінансова криза, хиткий економічний стан нашої держави та недалекоглядність деяких її політиків та законодавців не зупинять цього прогресивного процесу.

1. «Гармонизация природоохранного законодательства приднепровских стран с законодательством ЕС» (сводный отчет). Октябрь 2003 г. Материалы к Программе эколо-

гического оздоровления бассейна Днестра. [Электронный ресурс] – Режим доступа: [www.main.gov.by/.../e66fc5da9bcf7759c225725d0044af2b/\\$FILE/](http://www.main.gov.by/.../e66fc5da9bcf7759c225725d0044af2b/$FILE/) МинПрирод-4.doc.

2. Гармонізація українського законодавства з охорони, використання та відтворення природних ресурсів із законодавством Європейського Співтовариства. Звіт про науково-дослідну роботу. УкрНДЦП, 2001. – Кн. 1. – 51 с.

3. Стратегическое партнерство по воде в целях устойчивого развития. Компонент ВЕКЦА Водной инициативы ЕС. Программный документ. – Материалы Пятой конференции министров «Окружающая среда для Европы». Киев, Украины, 21–23 мая 2003 года. [Электронный ресурс] – Режим доступа: www.ppcenvironment.org/assets/resources/inf.33.r.pdf

4. Гармонизация природоохранного законодательства приднепровских стран с законодательством ЕС» (сводный отчет). – С. 9.

5. Commission Staff Working Document. Guide to the Approximation of European Union Environmental Legislation, July 1997, 137 p.

6. *Васенко О.Г., Лозанський В.Р.* Система управління охороною вод у басейні Дніпра. – Х., 1999. – 123 с.

7. *Голубовская-Онисимова А.* Европейский Союз и Украина до и после Киевской конференции // Информационно-аналитический бюллетень «Киев –2003». – № 6. – 2003. – С. 11.