

РОЗДІЛ 3. ОХОРОНА НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА. ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО

Олександр ПАЩЕНКО

ORCID: 0000-0002-1679-7689

Світлана ГОШТИНАР

ORCID: 0000-0001-7679-4036

БАСЕЙНОВІ РАДИ У МЕХАНІЗМІ УПРАВЛІННЯ ВОДНИМИ РЕСУРСАМИ В УКРАЇНІ: НА ШЛЯХУ ДО ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ

УДК: 349.6+556.51(4+477)

Актуальність. Стан водних ресурсів оцінюється як критичний. Зміна клімату, втрата біорізноманіття, глобалізація, демографічні зміни, інтенсифікація використання поверхневих і підземних вод, вимагають ефективних рішень задля відновлення балансу людських потреб й економічного розвитку та збереження водних ресурсів. Таким чином, упровадження ефективних концепцій управління водними ресурсами є одним із першочергових завдань збереження навколишнього природного середовища та здоров'я людини. Наразі однією з найпоширеніших є концепція інтегрованого управління водними ресурсами за басейновим принципом, що набула легітимації на міжнародному та національному рівнях. З метою забезпечення виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС було затверджено план відповідних заходів, серед яких адаптація національного водного законодавства та європейських стандартів.

Стан дослідження проблеми. Нині концепція басейного управління водними ресурсами та її запровадження у національну систему водокористування досліджується такими українськи-

ми правниками, як В. Андрейцев, А. Боровицька, А. Гетьман, Л. Головка, Л. Данилюк, Н. Локтева-Маклашова, В. Мельничук, Г. Проців, Я. Чекавська, М. Яценюк та ін. Наразі особливої уваги заслуговує досвід країн, які після руйнівних війн протягом незначного часу змогли відродитися та перетворитися на найрозвинутіші економіки світу. Водночас проблеми діяльності консультативно-дорадчих органів – басейнових рад, які покликані максимально залучити представників громадянського суспільства та усіх зацікавлених сторін до процесу розробки та обговорення плану управління річковим басейном, є малодослідженими.

Метою статті є аналіз розвитку концепції управління водними ресурсами за басейновим принципом та роль басейнових рад у механізмі реалізації водної політики.

Еволюція концепції управління водними ресурсами за басейновим принципом. Реєстр міжнародних річкових басейнів світу визначає «річковий басейн» як територію, що гідрологічно вносить вклад (включаючи поверхневі та підземні води) у водний річковий потік першого порядку, який, своєю чергою, визначається його виходом в океан або кінцеве (закрите) озеро або внутрішнє море [13]. Також річковий басейн визначається як «водозбірна площа разом з верхніми шарами земної кори, що включає відповідну річкову систему і що відокремлена вододілами від інших річкових систем [6, с. 2]. Нормативне визначення річкового басейну міститься у багатьох міжнародних та національних документах. Зокрема, Директива ЄС 2000/60/ЄС від 23.10.2000 року «Про встановлення рамок заходів Співтовариства в галузі водної політики» (у подальшому – Водна рамкова Директива ЄС або Директива 2000/60/ЄС) визнає його у якості головної природної одиниці водного середовища, та визначає як «територію суходолу, із якої всі стічні потоки спрямовуються в море через послідовність струмків, річок та, можливо, озер крізь єдине гирло, естуарій або дельту» [4]. Ця директива, як зазначають дослідники, крім басейнового принципу управління водними ресурсами, до основних його засад їх інтегрованого управління відносить також «принцип комплексності захисту всіх вод (річок, озер, прибережних і підземних вод), принцип широкого залучення громадян та гро-

мадських організацій та принцип послідовного удосконалення законодавства [3, с. 151–152; 5, с. 146].

Водний кодекс України у першій редакції 1995 року та упродовж наступних двадцяти років не містив визначення терміну «річковий басейн», його було введено лише у 2016 році, відповідно до вимог адаптації вітчизняного водного законодавства до європейських стандартів, зокрема Водної рамкової Директиви. Наразі ст. 1 Водного кодексу України, у який містяться дефініції основних термінів, його визначено як «частину земної поверхні і товщі ґрунтів, стік води з якої послідовно через пов'язані водоїми і водотоки здійснюється в море, лиман або озеро» [7]. Справедливим є зауваження, що окрім фізико-географічного контексту розуміння річкового басейну, що закріплено у вищеназваних документах, важливим також є його соціальний та політичний (адміністративний) контекст, що зумовлює постійний пошук ефективних систем управління, які б об'єднали природу та суспільство [20, с. 484].

Витоки концепції управління водними ресурсами за басейновим принципом походять з другої половини XIX століття, що обумовлено швидким промисловим розвитком, який призвів до значного погіршення стану водоймищ. Перші спроби створення управлінських структур на підставі поділу водних ресурсів за цим принципом було зроблено у Германії відносно шести притоків річки Рейн. Легітимація цього принципу була здійснена спочатку у Франції у 1921 році шляхом прийняття Закону про затвердження плану робіт з покращення річки Рейн від швейцарського кордону до моря щодо енергетики, іригації, судноплавства та інших сільськогосподарських цілей. У Великобританії, відповідно до Закону про дренаж земель 1930 року, країну було поділено на дренажні округи. Через кілька років у США президентський комітет з водного стоку для комплексного розвитку рекомендував створити десять річкових басейнів, одним з яких був басейн Теннессі. З метою реалізації політики з управління річковими басейнами, як окремими економічними регіонами, у 1933 році було створено державну корпорацію Управління долини Теннессі. Ця інституція мала розширені компетенції з планування, будівниц-

тва, а також менеджменту багатоцільових проєктів, спрямованих на покращення судноплавства, лісовідновлення, боротьбу з повеннями тощо, і підпорядковувалася безпосередньо президенту [23, с. 366].

З 60-х років XX століття концепція управління водними ресурсами за басейновим принципом стала основним інструментом їх розвитку як на національному, так і на міжнародному рівнях. У багатьох країнах, серед яких США, Франції, Великобританії, створювалися річкові басейнові державні установи як важливі елементи у механізмі управління водними ресурсами [23, с. 367]. Наприклад, правові засади діяльності Комісії річкових басейнів у США викладені у Законі про планування водних ресурсів 1965 року, який передбачає їх створення на вимогу штатів для планування та найкращого використання, розвитку річок, прилеглих до них земель та гарантування населенню права голосу при ухваленні рішення про те, як використовувати ці ресурси, перші з яких Комісія з басейнів річок північного заходу Тихого океану, Комісія з басейнів річок Суріс-Ред-Рейні, Комісія з басейнів Великих озер та Комісія з басейнів річок Нової Англії охопили території 21 штату.

Слід зазначити, що концепція управління водними ресурсами за басейновим принципом розширилася: від оцінки річкового басейну виключно як одиниці розробки ресурсів – до включення до неї питань захисту навколишнього середовища, можливих наслідків зміни клімату, відновлення водних екосистем, пошкоджених втручанням людини в гідрологічний цикл тощо. З початку 80-х років XX століття екологи, громадськість почали все частіше виявляти занепокоєння з приводу того, що гідротехнічні споруди, збудовані найчастіше для економічно вигідних цілей, таких як боротьба з повеннями, виробництво гідроелектроенергії та іригація, завдали значної шкоди прісноводним екосистемам. Нині поширеною є практика розробки проєктів щодо усунення частини шкоди, спричиненої такими діями, наприклад, шляхом зняття гребель, дамб і робіт з вирівнювання річок, поліпшення довкілля, відновлення риб та диких тварин, а також шляхом відновлення річних водотоків, зменшених через надмірне споживання або відведен-

ня води з басейну тощо. Зокрема більшість країн запроваджує інтегроване (комплексне) управління водними ресурсами (у подальшому – ІУВР), основні положення якого викладено у Водній Рамковій Директиві ЄС, що також віднесено і до головних цілей Водної стратегії України [2]. З моменту набуття чинності Водною Рамковою Директивою, вона зазнала деяких змін, що свідчить про посилення захисту водних ресурсів. Ця Директива доповнюється іншими галузевими директивами, які є частиною водного законодавства ЄС, наприклад, Директивою 2020/184 від 16 грудня 2020 року щодо якості води, призначеної для споживання людиною, Директивою 2006/118/ЄС від 12 грудня 2006 року щодо захисту підземних вод від забруднення та погіршення стану, Регламентом 2020/741 від 25 травня 2020 року щодо мінімальних вимог, що застосовуються до повторного використання води.

Відмінною рисою сучасних підходів до управління водними ресурсами у європейських країнах є застосування екосистемного підходу, який не обмежується захистом лише річкових екосистем, а «об'єднує на засадах міждисциплінарності в одне ціле раціональне споживання водних ресурсів і землекористування та сприяє впровадженню нових розробок і підходів, які передбачають участь усіх зацікавлених сторін» [9, с. 7], а також «генерує взаємопов'язані екосистемні послуги» [9, с. 9], що дозволяє здійснювати скоординовану та комплексну реалізацію екологічних директив ЄС. Екосистемні послуги – це термін, що позначає різноманітний внесок, який екосистеми вносять у добробут людини, і який останніми роками все частіше досліджується наукою. Екосистеми, пов'язані з водою, приносять суспільству численні вигоди та послуги, що робить їх необхідними для досягнення багатьох цілей сталого розвитку, на них спирається також Всесвітня рада з біорізноманіття та екосистемних послуг та Конвенція про біологічне розмаїття.

Ця концепція посідає вагоме місце в ІУВР загалом, та у контексті залучення усіх зацікавлених сторін до його реалізації на рівні функціонування басейнових рад та комітетів зокрема. Екосистемні послуги є корисним інструментом, який забезпечує управління річковими басейнами з погляду реалізації важливого

принципу європейської політики «знизу вгору», оскільки забезпечують взаємозв'язок постачальників цих послуг та їх користувачів. Інформаційний обмін зацікавлених сторін є джерелом рекомендацій при розробці планів для досягнення спільних інтересів, пом'якшують потенційні конфлікти під час розробки плану, а не під час їх реалізації. Посилання на екосистемні послуги містяться у нових природоохоронних європейських директивах, але, на що звертають увагу дослідники [15; 17], вони безпосередньо не згадуються у Водній Рамковій Директиві, незважаючи на те, що остання є основним законодавчим інструментом у цій сфері. Законодавство багатьох країн-членів ЄС містить посилання на концепцію екосистемних послуг, на відміну від Водної Рамкової Директиви. Наприклад, у Водній стратегії Німеччини зазначено, що термін «екосистемна послуга» відображає антропоцентристський підхід щодо взаємовідносин людини та довкілля [21, с. 74]. Водна стратегія України на період до 2050 року також оперує поняттям «водні екосистеми» [2], але, на відміну від німецької, не містить його визначення.

Аналіз європейських національних практик реалізації водних політик свідчить про інтеграцію, взаємодію концепцій сталого розвитку і комплексного управління водними ресурсами та політики міського планування (так званих «територіальних» політик розвитку та управління водними ресурсами). Зокрема, усі країни ЄС після ухвалення та імплементації Водної Рамкової Директиви використовують басейновий підхід до управління водними ресурсами. Ця Директива вимагає від держав-членів ЄС організувати управління своїми водними системами, виходячи з природних кордонів водних систем, басейнів річок. Підхід, заснований на річковому басейні, передбачає інтеграцію розробки політики та управління у різних функціональних цілях та просторових масштабах. Водна Рамкова Директива охоплює внутрішні поверхневі води (річки та озера), перехідні води, прибережні води, підземні води та, за певних умов, залежні від води наземні екосистеми та водно-болотні угіддя. Наприклад, в Італії, відповідно до Закону про воду, виокремлено вісім річкових басейнових округів та ради річкових басейнів, які відіграють консультативну

роль при розробці планів річкових басейнів та управління ним загалом. Португалія складається з десяти річкових басейнів, чотири з яких є спільними з Іспанією, тобто є транскордонними. У 1964 році було прийнято перший закон Франції про воду, який закріпив децентралізовану систему управління, що передбачала створення шести басейнових агентств та їх басейнових комітетів. У 2006 році приписи Водної Рамкової Директиви були включені до переглянутого Закону про воду, який зміцнив роль басейнових комітетів у системі управління водними ресурсами країни. У 2007 році було створено Річкові басейнові адміністрації, наділені адміністративною та фінансовою автономією. Україна у 2016 році також здійснила перехід від адміністративно-територіального управління водними ресурсами до басейнового принципу водокористування, який, як зазначають дослідники цього питання, дозволяє комплексно регулювати охорону та використання водних об'єктів [16, с. 194; 14, с. 101].

Басейнові ради як інструмент механізму управління водними ресурсами. До однієї з головніших рис ІУВР, відмінних від попередніх управлінських парадигм у цій сфері, відносять перехід «від одностороннього авторитарного принципу управління «згори вниз» до більш демократичного двостороннього принципу «знизу вгору» (вимоги на воду та участь водокористувачів в управлінні) та «зверху вниз» (ліміти та підтримка водокористувачів); від командно-адміністративного методу до корпоративного управління за участю водокористувачів та інших бенефіціарів на усіх рівнях ієрархії управління водними ресурсами» [10, с. 11–12], що відбувається «за наявності моніторингу ефективності їх здійснення на регіональному та місцевому рівнях, зміцнення фінансової самостійності місцевих громад, розширення повноважень виконавчих органів місцевого самоврядування щодо активного впровадження у водогосподарську практику різноманітних форм державно-приватного партнерства» [9, с. 9]. Важливою вимогою Директиви 2000/ЄС, особливо ст. 14, є закріплення права усіх зацікавлених сторін брати участь в обговореннях та реалізації плану управління річковим басейном, і це має відбуватися на засадах прозорості та доступу до інформації. З цієї метою

при державних установах створюються консультативно-дорадчі органи (Комітети річкового басейну, басейнові ради тощо), які покликані максимально залучити представників громадянського суспільства та усіх зацікавлених сторін до процесу розробки та обговорення плану управління річковим басейном, інформувати громадськість про цей план тощо.

Заслуговує на увагу досвід правової регламентації діяльності консультативно-дорадчих органів, які визнано важливими елементами інтегрованого управління річковими басейнами країн-членів ЄС, зокрема тих, що стояли біля витоків євроінтеграційних процесів та мають значний досвід будівництва демократичних інститутів управління (на прикладі Франції), країн, що недавно вступили до ЄС (на прикладі Румунії), та країн, що набули статусу країни-кандидата до ЄС та адаптують водне законодавство до європейських стандартів (на прикладі Молдови та України).

Франція є однією з держав-засновниць ЄС. Водна політика цієї країни базується на Водній Рамковій Директиві та низці законодавчих актів, серед яких закон «Про воду та водне середовище», Екологічний кодекс, Водний кодекс. Територія Франції поділена на 12 гідрографічних басейнових округів, кожен з яких представлений басейновими комітетами, відповідальними за розробку стратегій захисту води та водного середовища. Басейновий комітет встановлює основні керівні принципи у рамках національної та європейської водної політики. Його склад формується на основі широкого представництва усіх категорій зацікавлених сторін у сфері водних ресурсів: 40% – представники місцевих співтовариств та місцевих органів влади (муніципалітетів та їх груп, відомств, регіонів); 40% – представники водокористувачів (промисловці, фермери, природоохоронні асоціації, рибальські асоціації, споживачі тощо); 20% – представники держави. Таке представництво сприяє дебатам та консультаціям між зацікавленими сторонами у сфері водних ресурсів на рівні басейну.

Компетенції та повноваження басейнових комітетів визначаються статтями D213-17-R213-48-52 Екологічного кодексу Франції. Зокрема, з басейновим комітетом проводяться консультації

з приводу доцільності дій, що становлять спільний інтерес для басейну, і, у більш загальному сенсі, з усіх питань, що стосуються управління водними ресурсами та водним середовищем. Він визначає напрями діяльності водного агентства та бере участь у розробці його фінансових рішень. Він затверджує інвентаризацію та генеральний план освоєння та управління водними ресурсами, складає реєстр територій, що охороняються, а також дає висновок щодо програми моніторингу стану води. Він затверджує земельну політику захисту водно-болотних угідь, що проводиться водним агентством, з ним проводяться консультації щодо обсягу та термінів, протягом яких плани розвитку та управління водними ресурсами (SAGE) мають бути розроблені або переглянуті, дає висновок щодо проектів SAGE. Басейновий комітет також дає свій висновок щодо проектів класифікацій водотоків та проектів екологічних цілей для морського середовища. Він є однією із зацікавлених сторін у реалізації Директиви про повені [12]. При басейнових комітетах створюються наукові ради, що складаються з визнаних дослідників з різних дисциплін, які формулюють думки з наукових проблем та питань, що стосуються напрямків та великих проектів, передбачених у басейнах.

Отже, басейнові комітети у Франції є дорадчими органами, які об'єднують усіх зацікавлених сторін в управлінні водними ресурсами на кожному великому вододілі: місцева влада, промисловість, фермери, держава, споживачі та ін. Саме через басейнові комітети забезпечується демократія у сфері водних ресурсів, практикується спільна розробка стратегії реалізації французької водної політики.

Румунія є членом ЄС з 2007 року. Її територію поділено на одинадцять регіональних басейнів, для яких розробляються плани їх управління, які координуються Національною адміністрацією водних ресурсів Румунії та Національним агентством з охорони навколишнього середовища. Науково-технічну підтримку надають спеціалізовані науково-дослідні інститути, університети, дослідницькі центри, професійні організації тощо. Розробку національної стратегії та політики у сфері управління водними ресурсами, забезпечення координації та контролю застосування вну-

трішніх та міжнародних нормативних актів у цій галузі здійснює Міністерство водних ресурсів, лісів та охорони навколишнього середовища. Кількісне та якісне управління водами, експлуатація водогосподарських споруд, а також застосування національної стратегії та політики в цій галузі здійснюються Національною адміністрацією водних ресурсів Румунії (Управління «Румунські води») та одинадцятьма адміністраціями водних басейнів (за кількістю виокремлених регіональних річкових басейнів), кожна з яких має підпорядковані структури, організовані на рівні округу (ст. 7 Закону «Про воду»).

Правовий статус басейнових комітетів, як елементів системи управління водними ресурсами, визначає Закон Румунії від 07.12.1996 року №107/96 «Про воду», у ст. 47 якого встановлено, що на рівні кожного басейнового філіалу створюється басейновий комітет, та Положенням про організацію та діяльність басейнових комітетів, затвердженого постановою Уряду Румунії від 03.04.2012 року № 270. Цими нормативно-правовими актами визначено склад басейнового комітету може змінюватись від 15 до 21 члена, серед яких представники: Міністерства водних, лісових ресурсів та охорони навколишнього середовища, Міністерства охорони здоров'я, Управління «Румунські води», муніципалітетів відповідних гідрографічного басейну, неурядових організацій відповідного гідрографічного басейну; префектури відповідного гідрографічного басейну, Управління захисту прав споживачів. До основних обов'язків басейнового комітету віднесено затвердження програм, зокрема розвитку водогосподарських робіт, споруд та пристроїв, запобігання аварійним забрудненням та ліквідації їх наслідків, комплексного управління якістю та кількістю води у відповідному гідрографічному басейні, класифікації водотоків відповідного гідрографічного басейну, а також внесення пропозицій щодо перегляду норм та стандартів у галузі водного господарства, організацію громадських слухань з усіх питань, запропонованих до затвердження тощо [18; 22]. В Україні управління водними ресурсами за басейновим принципом було запроваджено у 2016 році [7], що знайшло закріплення у ст. ст. 13/1-13/4 Водного кодексу України, а також виокремлено 9 районів річкових ба-

сейнів – «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» (ст. 13/1 Водного кодексу України).

Цікавим є досвід Республіки Молдова, яка разом з Україною набула статусу країни-кандидата вступу до ЄС, що зобов'язує її привести законодавство у відповідність до європейських директив щодо забезпечення захисту та раціонального управління водними ресурсами. Система управління водними ресурсами у цій країні заснована на Законі про воду від 23.12.2011 року, адаптованого до європейських стандартів, який визначає, що ефективне управління водними ресурсами здійснюється на основі гідрографічних басейнових округів – Дністровського гідрографічного та Дунайсько-Прутсько-Чорноморського [19].

Для кожного району гідрографічного басейну, на виконання вимог ст. 10 Директиви 2000/60/ЄС, урядом сформовано комісію, до складу якої входять представники органів центрального та місцевого публічного управління, суббасейнових комітетів, асоціацій водокористувачів, громадянського суспільства та наукового товариства тощо. Їх діяльність регулюється Законом про воду, типовим Положенням про порядок формування та діяльність комітетів №867/2013 та Постановою Уряду № 250 від 04.04.2014 року про затвердження номінального складу басейнових комісій, наділених лише консультативними функціями. З метою підвищення значущості комітетів у прийнятті рішень, пов'язаних з управлінням водними ресурсами на рівні гідрографічного басейну, а також наділення їх деякими повноваженнями, взятими з досвіду комітетів/басейнових комісій у ЄС, у листопаді 2019 року Кабінет Міністрів Республіки Молдова затвердив низку змін до типового Положення про порядок формування та діяльності гідрографічного басейнового райкому. Кінцева мета запропонованих змін – використовувати комітети як платформу для діалогу та інструменту для покращення управління водними ресурсами.

Аналогом комітетів річкових басейнів у Румунії та Молдові в Україні є басейнові ради, що також мають статус «консультативно-дорадчого органу в межах території річкового басейну,

утвореного при центральному органі виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері розвитку водного господарства, з метою забезпечення раціонального використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів, інтегрованого управління ними» (ст. 13/3 Водного кодексу України). Пропонується розглядати їх як «водний парламент» [11].

Наказом Державного агентства водних ресурсів України № 565 від 31.07.2018 року було оголошено про створення басейнових рад, Типове положення про басейнові ради було затверджено наказом Міністерства екології та природних ресурсів України 26.01.2017 року № 23. Нині існує тринадцять басейнових рад, на які покладено: «вироблення пропозицій, забезпечення узгодження інтересів та координації дій заінтересованих сторін щодо управління водними ресурсами; сприяння забезпеченню інтегрованого управління водними ресурсами; сприяння співпраці заінтересованих сторін 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; надання пропозицій до проекту плану управління та сприяння його виконанню та оцінці; сприяння розробленню та реалізації програм і проектів технічної допомоги, залученню інвестицій для виконання заходів, спрямованих на покращення екологічного стану суббасейну; поширення екологічної, в тому числі водогосподарської, інформації; сприяння розвитку міжнародної співпраці у суббасейні тощо [8]. Отже, порівняння нормативних приписів щодо основних завдань та компетенцій басейнових комітетів та рад у країнах-членах ЄС та країнах, що прагнуть набутися членство у ЄС, свідчить про те, що вони є майже ідентичними та відповідають вимогам Водної Рамкової Директиви.

На підставі проведеного аналізу необхідно зазначити, що в Україні та Молдові басейнові ради не мають такого впливу на реалізацію водної політики, як у країнах-членах ЄС. Тому необхідно запозичувати досвід країн, які розробляють механізми, у яких басейнові ради набувають статусу активного, дієвого інструменту у механізмі управління водними ресурсами. Вони мають функції

онувати не як стереотипні об'єднання, а «працювати як агенти впливу, кожен з яких виражатиме думку певного кола водокористувачів, буде лобіювати їх інтереси, і тим самим відбуватиметься процес узгодження дій, який включатиме врахування інтересів усіх зацікавлених сторін» [1]. Заслугує на увагу думка, що «поєднання двох механізмів – управлінської вертикалі (басейни) та водної (басейнові ради), а також розширення інституційних повноважень останніх, слугуватиме кращому кумулятивному ефекту для покращення водних ресурсів» [11].

Висновки. Реформування базових засад управління водними ресурсами та перехід від низхідних (командно-контрольних, централізованих) підходів до колективних та інтегрованих підходів обумовили створення різних басейнових інституцій консультативного характеру – басейнових комітетів, басейнових форумів, басейнових рад з водних ресурсів тощо, які виступають у ролі інтеграційної платформи для забезпечення участі зацікавлених сторін та їх співпраці для створення ефективного механізму управління водними ресурсами. Вони виконують важливі функції, які роблять їх важливими органами, відповідальними за нагляд за розвитком ефективного управління водними ресурсами на басейновому рівні, вони інтегруються в процеси планування з метою покращення процесу прийняття рішень. Найбільш важливими з них є: представництво найбільшої кількості зацікавлених сторін у ефективному управлінні водними ресурсами у межах басейну; експертний аналіз, моніторинг та складання рекомендацій щодо вирішення питань планування з водокористування; участь в управлінні та реалізації запропонованих планів та проектів; підвищення легітимності процесів ухвалення рішень на басейновому рівні; вирішення питань з інвентаризації та генерального плану освоєння та управління водними ресурсами.

Водне законодавство України, адаптоване до європейських стандартів, стає ефективним інструментом управління водними ресурсами. Компаративний аналіз практики реалізації вимог Директиви 2000/60/ЄС та правової регламентації діяльності консультативно-дорадчих органів – комітетів річкових басейнів, басейнових рад, які визнано важливими елементами управління

річковим басейном, дає підстави констатувати, що в Україні басейнові ради не мають такого впливу на реалізацію водної політики, як у країнах-членах ЄС, які стояли біля витоків формування Європейського Співтовариства, зокрема у Франції. Тому необхідно запозичувати досвід країн, які розробляють механізми, у яких басейнові ради набувають статусу активного, дієвого інструменту управління водними ресурсами та використовуються як платформа для діалогу та інструменту його покращення, що передбачає різні форми державно-приватного партнерства, делегування їм певних владних повноважень та контроль за їх діяльністю із залученням різних інституцій громадянського суспільства. Участь громадськості слід підтримувати на ранніх стадіях процесу планування, щоб зробити його найбільш ефективним, при цьому важливо забезпечити прозорість процесу прийняття рішень, щоб стимулювати участь найбільшої кількості зацікавлених сторін у прийнятті рішень.

1. *Басейнові ради як діючий активний інструмент для досягнення «доброго» стану вод / Державне агентство водних ресурсів України.* URL: <https://sdbuvr.gov.ua/news/baseynovi-radi-yak-diyuchiy-aktivniy-instrument-dlya-dosyagnennya-dobrogo-stanu-vod> (дата звернення: 01.03.2025)
2. *Водна стратегія України на період до 2050 року : схвалена розпорядження Кабінету Міністрів України від 09.12.2022 року № 1134-р.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1134-2022-%D1%80#Text> (дата звернення: 01.03.2025)
3. Данилюк Л. Р. Басейновий принцип управління водними ресурсами: поняття, зміст і стан впровадження в Україні. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». 2018. Вип. 51, т. 1. С. 151–154.
4. Директива Європейського Парламенту і Ради 2000/60/ЄС від 23.10.2000 про встановлення рамок заходів Співтовариства в галузі водної політики. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_962#Text (дата звернення: 01.03.2025)
5. 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.

6. Мельничук В., Проців Г. *Настанова з управління басейнами малих річок – приток річки Дністер : метод. посібник (скорочена версія) / Нац. еколог. центр України (НЕЦУ) [та ін.]. Київ: Есо-TIRAS, 2020 (Тірогр. «Arconteh»).* 14 с.
7. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впровадження інтегрованих підходів в управлінні водними ресурсами за басейновим принципом : Закон України від 04.10.2016 № 1641-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1641-19#n7> (дата звернення: 01.03.2025)
8. Типове положення про басейнові ради : затверджено наказом Міністерства екології та природних ресурсів України 26.01.2017 року № 23. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0231-17#Text> (дата звернення: 01.03.2025)
9. Хвесик М., Левковська Л., Мандзик В. Парадигмальний концепт організації системи інтегрованого управління водними ресурсами. *Економіка природокористування і сталий розвиток*. 2018. № 1–2. С. 5–10. <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/161897/3.pdf?sequence=1> (дата звернення: 01.03.2025)
10. Хільчевський В. К. Водна політика: світові тенденції, стан в Україні. *Гідрологія, гідрохімія і гідроекологія*. 2023. № 4. С. 6–22.
11. Яцюк М. Шляхи покращення управління водними ресурсами / *Ecobusiness Group*. 2021 (21 січ.). URL: <https://ecolog-ua.com/news/shlyahy-pokrashchennya-upravlinnya-vodnyty-resursamy> (дата звернення: 01.03.2025)
12. *Code Français de l'environnement : Version en vigueur au 24 février 2024*. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITE XT000006074220/2024-03-25/ (date of access: 01.03.2025)
13. *Current Register of International River Basins – 2018*. URL: <https://transboundarywaters.ceos.oregonstate.edu/international-river-basin-register> (date of access: 01.03.2025)
14. Danyliuk L. *The River Basin Principle of Water Resources Management in the Legislation of the European Union and Ukraine. Journal of Vasyl Stefanyk Precarpathian National University*. 2018. Vol. 5, is. 2. P. 99–106. DOI: 10.15330/jpnu.5.2.99-106 (date of access: 01.03.2025)
15. *Ecosystem services for water policy: Insights across Europe / B. Grizzetti, C. Lique, P. Antunes, L. Carvalho, N. Geamana, R. Giuca, F. Turkelboom. Environmental Science & Policy*. 2016. Vol. 66. P. 179–190. URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S146290111630613X> (date of access: 01.03.2025)

16. *Implementation of EU Environmental Policy in Ukraine: Directions and Perspectives* / L. Golovko, M. Kutsevych, V. Serediuk, O. Bogdan. *European Journal of Sustainable Development*. 2020. Vol. 9, is. 4. P. 191–198. DOI: 10.14207/ejsd.2020.v9n4p191 (date of access: 01.03.2025)
17. Kagalou I., Latinopoulos D. *Filling the Gap between Ecosystem Services Concept and River Basin Management Plans: The Case of Greece in WFD 20+*. *Sustainability*. 2020. Vol. 12. P. 1–15. URL: <https://ideas.repec.org/a/gam/jsusta/v12y2020i18p7710-d415393.html> (date of access: 01.03.2025)
18. *Lege apelor № 107 din 25 septembrie 1996* / Portal Legislativ Ministerul Justiției din Romania. URL: <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/8565> (date of access: 01.03.2025)
19. *Legea Apelor în Republica Moldova cu schimbări 2024 anul № 272 din 23.12.2011*. URL: <https://lege.md/act/apelor> (date of access: 01.03.2025)
20. Molle Francois. *River-basin planning and management: the social life of a concept*. *Geoforum*. 2009. Vol. 40, is. 3. P. 484–494. doi.org/10.1016/j.geoforum.2009.03.004 (date of access: 01.03.2025)
21. *Nationale Wasserstrategie : Entwurf des Bundesumweltministeriums. Entwurf des Bundesumweltministeriums. Bundesministerium für Umwelt. Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU), 2021. 76 s.*
22. *Regulamentului de organizare și funcționare a comitetelor de bazin : HOTĂRÂRE nr. 270 din 3 aprilie 2012.* / Portal Legislativ Ministerul Justiției din Romania. URL: <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/137015> (date of access: 01.03.2025)
23. Teclaff Ludwik A. *Evolution of the River Basin Concept in National and International Water Law*. *National Resources Jornal*. 1996. Vol. 36, is. 2. P. 359–391. URL: <https://digitalrepository.unm.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1793&context=nrg> (date of access: 01.03.2025)

Олександр Пащенко, Світлана Гоштинар. Басейнові ради у механізмі управління водними ресурсами в Україні: на шляху до європейських стандартів

Проаналізовано розвиток концепції управління водними ресурсами за басейновим принципом та роль басейнових рад у механізмі реалізації водної політики. Розглянуто юридичне визначення басейного принципу управління водними ресурсами у директивах ЄС, насамперед Директиви 2000/60/ЄС від 23.10.2000 року. Наголошено, що концепція управління водними ресурсами за басейновим принципом розширилася: від оцінки річкового басейну виключно як одиниці розробки ресурсів – до включення до неї питань захисту навколишнього середовища, можливих наслідків зміни клімату, відновлення водних екосистем, пошкоджених втручанням людини в гідрологічний цикл тощо. Аналіз

європейських національних практик реалізації водних політик свідчить про інтеграцію, взаємодію концепцій сталого розвитку і комплексного управління водними ресурсами та політики міського планування (так званих «територіальних» політик розвитку та управління водними ресурсами).

Компаративний аналіз практики реалізації вимог Директиви 2000/60/ЄС та правової регламентації діяльності консультативно-дорадчих органів – комітетів річкових басейнів, басейнових рад, які визнано важливими інструментами управління річковим басейном, дає підстави констатувати, що в Україні басейнові ради не мають такого впливу на реалізацію водної політики, як у країнах-членах ЄС, які стояли біля витоків формування Європейського Співтовариства, зокрема у Франції. Зазначено, що необхідно запозичувати досвід країн, які розробляють механізми, у яких басейнові ради набувають статусу активного, дієвого інструменту управління водними ресурсами та використовуються як платформа для діалогу та інструменту його покращення, що передбачає різні форми державно-приватного партнерства, делегування їм певних владних повноважень та контроль за їх діяльністю із залученням різних інституцій громадянського суспільства. Участь громадськості слід підтримувати на ранніх стадіях процесу планування, щоб зробити його найбільш ефективним, при цьому важливо забезпечити прозорість процесу прийняття рішень, щоб стимулювати участь найбільшої кількості зацікавлених сторін у прийнятті рішень.

Ключові слова: водні ресурси, принцип басейнового управління, державний водний кадастр, річковий басейн, інтегроване управління, управління водними ресурсами, басейнова рада, басейновий комітет, Водна Рамкова Директива.

Oleksandr Pashchenko, Svitlana Goshtynar. Basin councils in the water resources management mechanism in Ukraine: on the way to European standards

The purpose of the article is the analysis the development of the concept of water resources management according to the basin principle and the role of basin councils in the mechanism for implementing water policy. The legal definition of the basin principle of water resources management in the EU directives is considered, first of all Directive 2000/60/EC of 23.10.2000. It is emphasized that the concept of water resources management according to the basin principle has expanded: from the assessment of the river basin solely as a resource development unit to the inclusion in it of issues of environmental protection, possible consequences of climate change, restoration of aquatic ecosystems damaged by human intervention in the hydrological cycle, which has various designations. The analysis of European national practices in the implementation of water policies testifies to the integration, interaction of concepts of sustainable development and comprehensive water management and urban planning policy (the so-called «territorial» policies for the development and management of water resources).

Comparative analysis of the practice of implementing the requirements of Directive 2000/60/EC and the legal regulation of consultative and advisory bodies - river basin committees, basin councils, which are recognized as important tools for

river basin management, gives grounds to state that basin councils in Ukraine do not have the same influence on the implementation of water policy as in the EU member States, which stood at the origins of the creation of the European Community, in particular in France. It is noted that there is a need to draw on the experience of countries developing mechanisms in which basin councils acquire the status of an active, effective tool for water management and are used as a platform for dialogue and a tool for improving it, that envisages various forms of public-private partnership, delegating certain powers to them and monitoring their activities, involving various institutions of civil society. Public participation should be supported in the early stages of the planning process to make it most effective, at the same time it is important to ensure transparency in the decision-making process to stimulate the participation of the largest number of interested actors in decision making.

Keywords: water resources, the principle of basin water management, river basin, state water cadastre, integrated management, water resources management, basin council, basin committee, Water Framework Directive.