

*Чумаченко І. Є.,**кандидат юридичних наук,**доцент кафедри аграрного, земельного та екологічного права  
Національного університету «Одеська юридична академія»*

## ТРАНСКОРДОННЕ СПІВРОБІТНИЦТВО ПІД ЧАС ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ ВОД

**Анотація.** Стаття присвячена сучасним тенденціям транскордонного співробітництва з державного контролю у сфері використання та охорони вод.

**Ключові слова:** транскордонне співробітництво, водні об'єкти, транскордонні водні об'єкти, державний контроль за використанням та охороною вод.

**Постановка проблеми.** Нині обмежені водні ресурси й погіршення якості внутрішніх природних вод, у тому числі підземних, ставлять Україну в залежність від джерел води, стік яких формується за її межами. І від того, яку національну політику в цій сфері буде проводити Україна в особі її відповідних державних органів, залежить подальший соціально-економічний розвиток держави. В умовах нарощування антропогенних навантажень на природне середовище, розвитку суспільного виробництва, негативних тенденцій щодо забезпечення якістю водних ресурсів необхідно перейти на нову ефективну систему управління й контролю у сфері водокористування, яка б ґрунтувалась на принципах міжнародного права охорони довкілля, а також транскордонному співробітництві водокористування та охорони вод.

Основою для написання статті стали наукові праці О. Васенко, І. Дубовіча, Н. Локтевої, Н. Малишевої, А. Яцика та інших.

**Метою статті** є аналіз правового регулювання транскордонного співробітництва під час здійснення державного управління та контролю в галузі використання та охорони водних об'єктів.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Водний кодекс України [1] встановлює, що всі води (водні об'єкти) на території країни є національним багатством народу України, однією з природних основ його економічного розвитку і соціального благополуччя. Якщо річка, тобто її води і землі, якими вона протікає, розміщена тільки на території однієї держави, то ця країна здійснює весь контроль над нею на підставі водного законодавства шляхом застосування комплексу правових норм, які регулюють відносини, пов'язані з використанням і охороною водних ресурсів. Таким чином, водне законодавство ґрунтується на праві виняткової власності держави на внутрішні води.

Насамперед не завжди вирішеним є питання про співвідношення прав на водні ресурси, які мають у своєму розпорядженні країни, розміщені у верхів'ях і пониззях міжнародного басейну. Загалом у світі 145 держав поділяють між собою водні ресурси міжнародного (трансграничного) річного басейну. Важливою особливістю водних ресурсів України є те, що значна частина стоку найбільших річок, зокрема Дніпра та Дунаю, формується за межами країни. Тому доводиться користуватися водою тієї якості, що надходить до України. Через підвищену кількість опадів та зменшене випаровування питоми значення стоку у верхів'ях річки звичайно значно більші, ніж у пониззях. Отже, співвідношення можливостей кожної держави значною мірою залежить від її географічного розташування, оскільки різні частини басейну неоднаково впливають на режим річкового стоку

та якість води. Так, одна з основних водних артерій України – річка Дніпро – зі своєї території одержує лише близько 20% річного стоку, решта надходить із Білорусі та Росії [2, с. 28]. Серед країн Співдружності Незалежних Держав Україна на власними водними ресурсами посідає одне з останніх місць.

Кожна держава шукає способи найбільш раціонального освоєння річкового басейну шляхом планування всебічного й повного використання водних ресурсів. Це пов'язано з тим, що в багатьох країнах відчувається нестача води і є серйозні труднощі з пошуком та освоєнням нових джерел водопостачання. Найбільшою загрозою для держави, розміщеної в пониззях міжнародної річки, є надмірне вилучення річкового стоку та його забруднення великою кількістю водокористувачів вище за течією. Щодо цього в міжнародній практиці прийнято вважати, що надмірне вилучення річкового стоку є різновидом його забруднення [3, с. 4]. Вилучення річкового стоку може відбуватися різними шляхами і є дуже серйозним, іноді з мало передбачуваними наслідками, які стосуються інтересів навіть держав, розмішених за межами такого річкового басейну. Безсистемний і необмежений відбір води, особливо в разі розвитку водомістких галузей, призводить не тільки до вичерпання водних ресурсів загалом в басейні, а й до серйозного перерозподілу їх у просторі та часі. Особливо це проявляється під час будівництва великих водоймищ та штучних водоводів (каналів), що здійснюють перекидання стоку до інших басейнів або районів з обмеженими водними ресурсами.

Такі фактори, як надмірне вилучення річкового стоку, забруднення, інтенсивне будівництво, спрямоване на перерозподіл водних ресурсів, прямо чи побічно зачіпають інтереси всіх держав, розмішених у міжнародному басейні. Рівень господарського використання водних ресурсів і стан природного середовища великою мірою залежать від поведінки держав, території яких розміщені в межах міжнародного басейну [3, с. 5]. Тому, керуючись власним законодавством, більшість країн на основі двостороннього і багатостороннього співробітництва діє на принципах загального права на води та землі міжнародної річки. З цієї причини в розділі VI ст. 112 Водного кодексу України [1] зазначено: «Якщо міжнародним договором, у якому бере участь Україна, встановлено інші норми, ніж ті, які передбачені законодавством України, то застосовуються норми міжнародного договору».

Використання транскордонних річок із збільшенням числа ініціатив, що стосуються режимів управління річковими басейнами, та числа організацій, що відповідають за двостороннє (або багатостороннє) управління транскордонними водними ресурсами, є предметом співробітництва. Коріння подібної практики слід шукати в Гельсінських Правилах 1966 року, які заклали фундамент для розвитку міжнародних принципів управління загальними водотоками і вплинули на вироблення окремих договорів за річками [4, с. 52]. Ці правила згодом

одержали подальший розвиток завдяки численним зусиллям міжнародного співробітництва, насамперед роботі Комісії ООН з міжнародного законодавства, підсумком діяльності якої в 1997 році стало ухвалення Конвенції ООН про правила несудноплавного використання міжнародних річок [4, с. 52]. Ще одним підсумком усвідомленої необхідності об'єднання зусиль з управління річковими басейнами за останні роки стало заснування в 1996 році міжнародної мережі водогосподарських організацій. Також у 1998 році відбулася міжнародна конференція з водних ресурсів і стійкого розвитку, на якій було заявлено, що «необхідною умовою для раціонального управління й ефективної охорони трансграничних водних ресурсів є узгоджена позиція надрічкових країн» [4, с. 54].

Однією з базових міжнародних конвенцій трансграничних вод (поверхневі або підземні води, які перетинають кордони між двома і більше державами або розташовані на таких кордонах) є Конвенція про охорону та використання трансграничних водотоків та міжнародних озер [5]. Ця конвенція розширює можливості трансграничної співпраці України з державами-сусідами в басейнах головних рік (Дніпро, Дністер, Південний Буг, Сіверський Донець, Тиса, Дунай), а також Чорного та Азовського морів.

Міжнародне партнерство в галузі «Навколишнє середовище і здоров'я» на рівні міністрів із навколишнього середовища та охорони здоров'я постійно реалізовується на конференціях. Ключовим питанням порядку денного третьої конференції (Лондон, 1999 рік) був розгляд, ухвалення та підписання Протоколу про воду та здоров'я до Конвенції про охорону і використання трансграничних водотоків та міжнародних озер 1992 року (далі – Протокол) [6]. Необхідність розроблення та укладання такого Протоколу була зумовлена загрозливим станом водних екосистем Європейського континенту, гострою потребою об'єднання й координації зусиль, спрямованих на зупинення деградації водних об'єктів, збалансоване використання водних ресурсів із метою охорони здоров'я людини та сталого суспільного розвитку на континенті [4, с. 56]. Положення Протоколу не суперечать законодавству України, відповідають національним пріоритетам у реалізації державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища та здоров'я її громадян. Підписаний на конференції Протокол є обов'язковим документом конференції для країн, які його підписали.

У ст. 2 Протоколу визначено поняття «трансграничні води» як будь-які поверхневі або підземні води, які позначають або перетинають кордони між двома чи більше державами або розташовані на таких кордонах, у тих випадках, коли трансграничні води впадають безпосередньо в море, межі таких трансграничних вод обмежуються прямою лінією, що перетинає їхнє гирло між точками, розташованими на лінії малої води на їхніх берегах [6].

Недотримання умов трансграничного співробітництва, правил користування водними ресурсами, їх кількісних та якісних показників створюють підґрунтя для виникнення міждержавних непорозумінь. А вирішувати трансграничні проблеми у сфері водокористування неможливо зусиллями однієї окремої держави. До основних проблем трансграничного співробітництва у сфері використання та охорони водних ресурсів можна віднести: неузгодженість між організаціями, які здійснюють паралельний моніторинг трансграничних вод, про терміни відбору, методи аналізу тощо; ускладнений та обмежений обмін інформацією про кількісні та якісні характеристики трансграничних водних ресурсів; відсутність загальної бази даних моніторингу трансграничних басейнів річок; відсутність відповідної технічної бази моніторингу, включаючи систему обробки

даних тощо; відсутність пріоритетів і цілеспрямованих стратегічних програм дій та механізмів їх реалізації щодо ефективного управління і контролю трансграничних вод; слабка здатність ефективно спільно (прикордонні області, райони, населені пункти держав-сусідів) діяти в разі аварійного забруднення; низький рівень використання даних водо-ресурсного моніторингу в процесі розробки й ухвалення рішень; недостатньо забезпечений доступ громадськості до екологічної інформації про стан якості водних ресурсів у прикордонних регіонах тощо.

У ст. 13 Протоколу визначені напрями співробітництва, що стосуються трансграничних вод, зокрема щодо обміну інформацією і знаннями щодо трансграничних вод та пов'язаними з ними проблемами; введення в дію спільних або погоджених планів управління водогосподарською діяльністю, а також систем нагляду в надзвичайних ситуаціях; адаптацію угод та інших домовленостей стосовно трансграничних вод із метою ліквідації будь-яких суперечностей з основними принципами Протоколу [6].

Ефективне управління і контроль у сфері водокористування на прилеглих до кордону територіях неможливе без спільних зусиль держав-сусідів, спрямованих на впровадження стратегічних програм дій та механізмів їх реалізації. Одним із найважливіших механізмів управління і контролю успішності реалізації таких дій може бути моніторинг трансграничних вод. Мережа спостережень за якістю трансграничних вод повинна бути адаптована до вимог проведення трансграничного моніторингу. Тобто потрібно періодично відстежувати реальний стан водних ресурсів, які б дозволяли надавати оцінку якості трансграничних вод. Тому для досягнення належних результатів потрібні реформи в системі трансграничного співробітництва щодо використання, охорони та відтворення водних ресурсів, ефективність функціонування якого є необхідною умовою для забезпечення екологічної безпеки, сталого розвитку водокористування і якісного життя населення. Концепція сталого розвитку водокористування полягає в тому, що водні ресурси повинні використовуватись такими способами, які б забезпечили потреби сучасних і майбутніх поколінь [7, с. 96].

**Висновки.** З вищевикладеного можна зробити висновок про те, що контроль у сфері використання й охорони трансграничних водних об'єктів повинен базуватися на принципі трансграничного співробітництва. Правовою основою трансграничного співробітництва в Україні є Конституція України, міжнародні договори України, що регулюють відносини в цій сфері, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України: Закон України «Про трансграничне співробітництво» від 24 червня 2004 року, розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції Державної програми розвитку трансграничного співробітництва на 2011–2015 роки» від 15 вересня 2010 року, постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної програми розвитку трансграничного співробітництва на 2011–2015 роки» від 1 грудня 2010 року та інші нормативно-правові акти.

Державна програма розвитку трансграничного співробітництва була розроблена та прийнята з метою створення спільної системи управління у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки. У результаті виконання Програми передбачається забезпечити охорону навколишнього природного середовища та вжиття заходів для його відновлення, забезпечення екологічної безпеки, раціонального використання природних ресурсів, організації екологічного контролю та моніторингу, запобігання забрудненню території техногенних катастроф та зон стихійного лиха.

*Література:*

1. Водний кодекс України від 6.06.1995 № 213/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 24. – Ст. 189.
2. Шикломанов И.А. Влияние водохранилищ на годовой сток рек СССР. / И.А. Шикломанов, Г.М. Веретенникова // Тр. ГГИ. – 1987. – Вып. 239. – С. 27–28.
3. Васенко О. Транскордонний діагностичний аналіз / О. Васенко // Дніпро: партнерство в ім'я відродження. – 2002. – № 3. – С. 4–8.
4. Яцик А.В. Екологічні аспекти водогосподарських проблем в Україні / А.В. Яцик. // Вісті академії інженерних наук України. – 1994. – Вып.2. – С. 45–64.
5. Конвенція про охорону і використання транскордонних водотоків та міжнародних озер від 17.03.1992 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_273](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_273).
6. Про ратифікацію Протоколу про воду та здоров'я до Конвенції про охорону і використання транскордонних водотоків та міжнародних озер 1992 року: Закон України від 9.07.2003 // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 5. – Ст. 30.
7. Дубовіч І.А. Сучасні проблеми транскордонного еколого-економічного співробітництва у сфері використання й охорони водних ресурсів / І.А. Дубовіч. // Механізм регулювання економіки. – 2010. – № 3. – Т. 2. – С. 93–97.

**Чумаченко И. Е. Трансграничное сотрудничество при осуществлении государственного контроля в сфере использования и охраны вод**

**Аннотация.** Статья посвящена современным тенденциям трансграничного сотрудничества в государственном контроле в сфере использования и охраны вод.

**Ключевые слова:** трансграничное сотрудничество, водные объекты, трансграничные водные объекты, государственный контроль за использованием и охраной вод.

**Chumachenko I. Transboundary cooperation in the implementation of state control in the sphere of water using and protection**

**Summary.** The article is devoted modern tendencies in transboundary cooperation in the sphere of the state control of the water use and protection

**Key words:** transboundary cooperation, water bodies, transboundary water bodies, state control of water use and protection.