

УДК 349.6:504.4

Обиух Наталья Михайловна
Obijuh Nataliya Myhaylovna

аспирант кафедры аграрного, земельного и экологического права
 Национальный университет биоресурсов и природопользования Украины (03040, Украина, г. Киев,
 ул. Васильковская, 17)

post-graduate student of the department of agrarian, land and environmental law
 National university of life and natural sciences (17, Vasylykivska str., Kiev, Ukraine, 03040)

E-mail: obiju2nm@gmail.com

Некоторые вопросы правовой охраны водных объектов в экологическом праве Европейского Союза

Some issues of legal protection of water bodies in the EU environmental law

В статье рассмотрены принципы водной политики Европейского Союза, проведен анализ главных нормативных правовых документов в области правовой охраны вод, определено значение понятия «правовая охрана водных объектов» в экологическом праве ЕС, а также его основные компоненты.

Ключевые слова: водная политика, право ЕС, водные ресурсы, правовая охрана, бассейновый принцип, экологические цели.

The article describes the principles of water policy of the European Union; it is analyzed the main legal documents in the field of water protection. There is determined the meaning of "legal protection of water bodies" in the EU environmental law and also its general components.

Keywords: water policy, EU law, water resources, legal protection, basin principle, environmental aims.

В свете современных экологических проблем вопрос правовой охраны водных объектов приобретает особо актуальное значение. Это прежде всего связано с ухудшением экологического состояния водных экосистем в целом вследствие нерационального их использования. «Охрана качества европейских водных ресурсов должна стать наибольшим приоритетом», — утверждает Густав Борхардт, директор департамента воды, морской среды и химии Европейской Комиссии [1, с. 5]. Вода представляет собой один из наиболее ценных природных ресурсов и поэтому проблема сохранения водных источников приобретает трансграничное значение.

Общие теоретические положения правового регулирования использования и охраны природных, в том числе и водных, ресурсов в европейском экологическом праве рассматриваются в работах Г. Винтер, О.Л. Дубовик, И.О. Красновой, Л. Кремер, В.И. Лозо, Т.Г. Пучининой. Однако восприятие проблемы правовой охраны водных объектов в европейском праве как социально значимой требует отдельного правового исследования.

Целью этой статьи является формулирование основных принципов водной политики Европейского Союза, определение понятия правовой охраны водных объектов в контексте европейских директив и анализа экологических целей водной политики европейских стран.

Европейское право представляет собой самостоятельную правовую систему. Кроме того, право ЕС выступает в качестве особой правовой системы прежде всего потому, что она имеет новый и нестандартный характер, не сводимый к традициям «классических» правовых систем, которые возникли и развивались на протяжении тысячелетий: международному и внутригосударственному праву. В этой связи для обозначения этой «новой» правовой системы употребляется термин «наднациональное право». Назначение и ценность данной правовой системы определяется тем, что она служит инструментом преобразования общественных отношений в направлении социально-экономического и политического единства, осуществляемого демократическими правовыми социально ориентированными методами [2, с. 107].

Окружающая среда относится к сферам совместной компетенции Союза и государств-членов. Политика Европейского сообщества в отношении окружающей среды — это одно из направлений политики ЕС, становление и развитие которой протекает уже почти три десятилетия. В рамках системы права ЕС сложилась устойчивая, целостная и обладающая автономностью функционирования совокупность норм в области охраны окружающей среды, объединенных в «право окружающей среды». Важную роль в регулировании отношений государств-членов в области использования и ох-

раны природных ресурсов играют директивы, законодательные акты ЕС обязательного характера.

Каждая отдельная директива определяет, что ее предписания должны быть в течение определенного времени переведены и применены во внутреннем праве государств-членов. Преобразование экологических директив происходит согласно закону или распоряжению с целью гарантировать полное применение директивы с правовой, а не только фактической точки зрения и достичь такого определенного и прозрачного положения, чтобы отдельная личность смогла осознать свои права и реализовать их [3, с. 18].

Главным документом в области охраны водных экосистем в странах Евросоюза является Директива Европейского Парламента и Совета Европы «Об установлении рамок деятельности Сообщества в области водной политики» от 23 октября 2000 года. В Водной рамочной директиве (ВРД) провозглашено, что «в отличие от коммерческого товара, вода является наследством, которое следует защищать, охранять и обращаться надлежащим образом» [4]. И хотя в Европе пока еще не ощущается острого дефицита воды, но в будущем, если и дальше будет происходить массовое загрязнение водных источников, вода может стать ограниченным ресурсом.

Основными целями данной директивы являются:

- комплексный подход к защите всех вод — рек, озер, прибрежных и подземных вод;
- достижение «хорошего» состояния для всех вод до 2015 года (целенаправленный менеджмент);
- управление водными ресурсами на основе бассейнового принципа;
- усиление трансграничного сотрудничества прибрежных стран (один речной бассейн — единый план управления);
- эффективное использование водных ресурсов с учетом принципа «загрязнитель платит»;
- широкомасштабное привлечение граждан, независимых представителей общественности.

Правовая охрана водных объектов предусматривает применение комплекса организационно-правовых, административных и экономических мер, направленных на улучшение экологического состояния водных экосистем на территории ЕС. Как известно, экологические проблемы не могут существовать изолированно, они часто затрагивают интересы нескольких стран, поскольку для окружающей среды не существует границ. Как справедливо заметил В.И. Лозо, «невозможно построить экологический рай в отдельно взятой стране, жизнеспособным является только биогеоценоз в целом» [5, с. 24]. Поэтому для достижения экологических целей важную роль играет внешнее сотрудничество стран-членов Сообщества, их общее участие в разработке программ по охране и рациональному использованию трансграничных водных объектов.

Для реализации положений Водной рамочной директивы страны-члены установили цели достижения «хорошего» состояния для своих водных источников. Принципиально важной нормой явля-

ется переход к бассейновому управлению водными ресурсами, который предусматривает устранение границ и сближение водной политики стран ЕС. Принцип бассейнового управления позволяет решать вопрос загрязнения водных объектов на основании анализа экологического состояния не отдельных рек, а речного бассейна как природной географической единицы, которая имеет свои гидрологические особенности, и разрабатывать соответствующие водоохранные мероприятия.

Ключевым компонентом ВРД является разработка планов управления речными бассейнами, которые принимаются на шестилетний период и в которых определяются меры, необходимые для достижения поставленных экологических целей. План управления речным бассейном разрабатывается отдельно для каждого речного бассейна. Основные виды деятельности должны быть выполнены к началу разработки плана управления: для каждого водного объекта необходимо определить отличия между существующим состоянием и тем, которое предусмотрено директивой, установить экологические цели в речном бассейне для всех водных источников; программы мер по достижению целей должны быть направлены на места. При разработке соответствующих планов обязательно должен учитываться доступ общественности к информации и право участия в процессе обсуждения и принятия решений.

В преамбуле ВРД отмечается: «Успех Директивы зависит... от информации, консультаций и участия общественности, включая пользователей». Директива предусматривает обязанность государственных органов публиковать информацию о состоянии поверхностных и подземных вод по каждому речному бассейну, освещать достижения и недостатки в управлении водными ресурсами. К экологической информации должен быть обеспечен свободный доступ общественности и всех заинтересованных лиц, в том числе и водопользователей. В соответствии с Директивой государственные органы обязаны обеспечивать активное участие общественности в разработке, принятии и пересмотре планов управления речными бассейнами.

Переход к управлению водными ресурсами за бассейновым принципом часто предусматривает трансграничное сотрудничество. Страны, не являющиеся членами ЕС, но на территории которых протекают трансграничные реки, также становятся участниками общих проектов по обеспечению бассейнового управления такими водными объектами. Так, например, в ноябре 2012 года Республика Молдова и Украина подписали договор о сотрудничестве в области охраны и устойчивого развития бассейна Днестра [6].

Важным направлением в области охраны поверхностных и подземных вод согласно ВРД является составление программ мониторинга за состоянием водных объектов. Для поверхностных вод такие программы должны охватывать объем и уровень или скорость потока, который соответ-

ствуется экологическому и химическому состоянию, а также экологическому потенциалу; для подземных вод программы должны охватывать мониторинг химического и количественного состояния. Экологический мониторинг водных источников должен реально отображать состояние качества воды в соответствующих водных объектах, чтобы получить корректную информацию о возможности их использования для удовлетворения нужд, связанных с водой.

Водно-ценовая политика в ЕС создает соответствующие стимулы для эффективного использования водных ресурсов потребителями и, таким образом, помогает осуществлению экологических целей. Статья 9 директивы содержит положение, согласно которому страны — члены ЕС должны учитывать принцип возмещения затрат на службы водохозяйства, включая экологические и ресурсные затраты, принимая во внимание экономический анализ и используя принцип «платит тот, кто загрязняет». Принцип «возмещения затрат на службы водохозяйства» требует, чтобы цены на воду отображали финансовые, экономические и ресурсные затраты на подачу воды.

Еще один важный принцип «загрязнитель платит» предусматривает обязанность того, кто загрязняет, покрывать все затраты, необходимые для преодоления причиненного им загрязнения без субсидий. Следует заметить, что помощь государства в виде субсидий для целей охраны окружающей среды создает «искаженные стимулы», поскольку в долгосрочной перспективе субсидии способствуют развитию загрязняющих отраслей промышленности, что приводит к увеличению общего уровня загрязнения, а не к его сокращению [7]. Как видим, в европейском законодательстве заложен эффективный экономический механизм в сфере водопользования, который обязывает водопользователей оплачивать сборы за использование водных ресурсов, а также за их загрязнение, и тем самым стимулирует их к более рациональному водопользованию при условии нанесения минимального ущерба водным ресурсам и окружающей среде.

Необходимым инструментом обеспечения благоприятного экологического состояния поверхностных вод является так называемый комбинированный подход, который предусматривает контроль загрязнения возле источника путем установления предельных значений выбросов и стандартов качества среды. Нормативы предельно допустимых выбросов загрязняющих веществ устанавливаются в разных документах: директива Рады 91/271/ЕЭС «Об очистке городских сточных вод», директива Рады 91/61/ЕС по комплексному предупреждению загрязнения и комплексному контролю, директива Рады 91/414/ЕЭС о допуске на рынок средств защиты растений, директива Рады ЕС 91/676/ЕЭС «Об охране вод от загрязнения нитратами от сельскохозяйственных источников», директива 67/548/ЕЭС по опасным веществам и связанные с ней другие директивы. Кроме того, ВРД закрепляет необ-

ходимость установления экологических целей качества для наиболее значительных водных объектов, которые используются или могут использоваться в качестве источников питьевого водоснабжения. Эти цели должны устанавливаться таким образом, чтобы в рамках предусмотренной системы управления водными ресурсами обеспечить соблюдение требований директивы 98/83/ЕС «О качестве воды, предназначенной для потребления людьми».

Следовательно, ВРД закрепляет комплексный и всесторонний подход к определению экологического состояния водных объектов, а также к установлению целевых показателей и критериев его оценки. В этом состоит принципиальное отличие данной директивы от других директив в сфере водного хозяйства. Разработка национальных нормативных актов по реализации ВРД должна предусматривать внесение соответствующих изменений в саму концептуальную основу управления водными ресурсами.

Страны, в которых изъятие воды превышает 20% от общего количества имеющихся доступных ресурсов, рассматриваются как таковые, которые имеют дефицит воды. Четыре страны — Кипр, Италия, Мальта и Испания — уже попали под эту категорию. Другие в условиях изменения климата и увеличения спроса на воду также могут присоединиться к ним. На сегодняшнее время орошение в основном составляет менее 10% от всего водопотребления в большинстве стран Северной Европы, но на юге Европы, в таких странах, как Кипр, Мальта, Греция, некоторые регионы Италии, Португалии, Испании и Турции, на ирригационные нужды приходится около 80% водопользования [8].

Вопрос качества воды играет очень важную роль в социально-экономическом развитии страны. Качество воды главным образом определяется химическими и биологическими показателями. Кроме того, качество воды зависит от гидрологических особенностей речного бассейна. Строительство трубопроводов, гидроэлектростанций, плотин и других систем, которые меняют гидрологический режим вод, нарушают природные свойства водных экосистем. Подземные воды также страдают от отрицательного влияния сельского хозяйства и использования азотных удобрений и пестицидов. В декабре 1991 года была принята директива по защите водных ресурсов от загрязнения нитратами от сельскохозяйственных объектов 91/676/ЕЭС [9]. Директива признает, что главной причиной азотного загрязнения водных ресурсов ЕС является загрязнение от диффузных источников сельского хозяйства, прежде всего это стоки и отходы животноводческих хозяйств, а также чрезмерное использование стоков в сельском хозяйстве.

Общая нитратная нагрузка на сельскохозяйственные земли 15 стран ЕС от животноводческих хозяйств оценивается приблизительно в 7,6 млн тонн, которые ежегодно попадают на сельхозугодья. В 2003 году общая диффузная нитратная нагрузка с учетом азота, минеральных удобрений со-

ставляла около 16,5 млн тонн, в то время как в 1999 году — 17,4 млн тонн. Карты региональных оценок уровней использования органических азотных удобрений показывают, что для Бельгии (Фландрии), Нидерландов и отдельных регионов Италии, Франции (Бретань), Испании, Португалии эти уровни достигают 170 кг/га, для Дании, Англии, части районов Ирландии и Южной Германии — от 120 до 170 кг/га. Все перечисленные территории имели высокие уровни использования фосфора с органическими удобрениями.

Директива по нитратам обязывает страны — члены ЕС определить водные объекты, которые могут быть загрязненными нитратами (так называемые зоны, чувствительные к нитратам) и разрабатывать программы действий для предупреждения загрязнения этих зон. Положения директивы применяются к поверхностным пресным водам (источникам питьевого водоснабжения), подземным водами которые имеют или потенциально содержат более чем 50 мг нитратов на литр, водоемам (озерам, другим пресным водам, эстуариям, прибрежным и морским водам), которые могут быть эвтрофицированы. Программы действий должны определять периоды, когда запрещается применение некоторых удобрений, ограничение относительно количества применяемых удобрений, ограничения по использованию продуктов жизнедеятельности животных. Раз в четыре года государства ЕС должны подавать Комиссии отчеты по внедрению этой директивы, а Комиссия регулярно докладывает по вопросам внедрения странами директивы.

Европейская водная политика направлена на создание благоприятных условий для осуществления водопользования, рационального использования водных ресурсов, сохранения природной целостности водных экосистем. Вода играет важную роль в различных отраслях экономики, таких как гидроэнергетика, коммунальное и сельское хозяйство, судоходство, обеспечивая основные хозяйственные нужды, связанные с использованием воды. Следовательно, на водные ресурсы приходится значительная антропогенная нагрузка со стороны хозяйственной деятельности человека, поэтому на сегодня имеем ситуацию, когда запасы природных вод истощаются, а уровень антропогенной нагрузки на поверхностные водные источники превышает допустимые экологические стандарты.

В связи с вышеописанными факторами правовая охрана водных объектов становится приоритетным направлением экологической политики Европейского сообщества. Для этих целей в рамках работы европейских органов разрабатываются нормативные документы, которые должны предусматривать задачи по улучшению экологического состояния европейских водных ресурсов, сохранению их природных свойств. Так, среди основных юридических документов ЕС в области водной политики следует выделить Водную рамочную директиву, которая призвана объединить усилия стран-членов с целью

достижения так называемого «хорошего» экологического статуса поверхностных и подземных вод до 2015 года. При этом данная директива устанавливает новые подходы к управлению водными ресурсами, а именно: бассейновый принцип управления, комбинированный подход, использование принципа «загрязнитель платит» и некоторые другие. Все эти элементы создают основу для устойчивого управления в области охраны и использования водных источников.

Также следует отметить директиву по защите водных ресурсов от загрязнения нитратами от сельскохозяйственных объектов, направленную на охрану как поверхностных, так и подземных вод от нитратного загрязнения, распространенного в европейских странах. Эта директива устанавливает требования к землепользователям принимать необходимые меры по сокращению загрязнения минеральными удобрениями и пестицидами.

Как видим, в европейском праве заложен эффективный механизм правовой охраны водных объектов, который включает научно обоснованные современные подходы по улучшению экологического состояния всех вод и достижению устойчивого эколого-сбалансированного водопользования.

Примечания

1. Water for life — LIFE for water: Protecting Europe's water resources / European Commission. Luxembourg, 2010.
2. Право Европейского Союза: учебник для вузов / под ред. С.Ю. Кашкина. М., 2003.
3. Кремер Л., Винтер Г. Экологическое право Европейского Союза / отв. ред. О.Л. Дубовик. М., 2007.
4. Директива Европейского Парламента и Совета ЕС № 2000/60/ЕС от 23 октября 2000 г. «Об установлении рамок деятельности Сообщества в области водной политики». URL: <http://www.caresd.net/iwrm/new/doc/direct.pdf> (дата обращения: 28.10.2013).
5. Лозо В.И. Правовые основы экологической стратегии Европейского Союза. Харьков, 2008.
6. Республика Молдова и Украина подписали Договор о сотрудничестве в области охраны и устойчивого развития бассейна реки Днестр // United Nations Economic Commission for Europe. URL: <http://www.unecce.org/index/php?id=31582&L=2> (дата обращения: 02.12.2013).
7. Как сделать управление природоохранными расходами эффективным? // Organisation for Economic Cooperation and Development. Policy Brief. September 2007. URL: <http://www.oecd.org/env/outreach/39376649.pdf> (дата обращения: 28.11.2013).
8. Development of a Forecasting Framework and Scenarios to Support the EU Sustainable Development Strategy. Background Paper 2: Water and water use in Europe: policies, targets, problems and driving forces // Brussels. September 2006. URL: http://www.forescene.net/Resources/Brussels1/FORESCENE_D.1.2_BackgroundPaper_2.pdf (дата обращения: 02.12.2013).
9. Директива Совета Европы № 91/676/ЕЭС «Об охране вод от загрязнения нитратами из сельскохозяйственных источников» от 12 декабря 1991 г. URL: <http://docs.pravo.ru/document/view/28859622/> (дата обращения: 01.12.2013).

Notes

1. Water for life — LIFE for water: Protecting Europe's water resources / European Commission. Luxembourg, 2010.
2. European Union Law: textbook for universities / ed. by S.I. Kashkina. Moscow, 2003.
3. Kremer L., Winter G. Environmental law of the European Union / under the general ed. O.L. Dubovyk. Moscow, 2007.
4. Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy. URL: <http://www.caresd.net/iwrm/new/doc/direct.pdf> (reference date: 28.10.2013).
5. Lozo V.I. The Legal basis of the EU environmental strategy. Kharkiv, 2008.
6. Republic of Moldova and Ukraine sign Treaty on sustainable management of Dniester River Basin // United Nations

Economic Commission for Europe. URL: <http://www.unece.org/index.php?id=31582&L=2> (reference date: 02.12.2013).

7. How to make effective management of environmental costs? // Organisation for Economic Co-operation and Development. Policy Brief. September 2007. URL: <http://www.oecd.org/env/outreach/39376649.pdf> (reference date: 28.11.2013).

8. Development of a Forecasting Framework and Scenarios to Support the EU Sustainable Development Strategy. Background Paper 2: Water and water use in Europe: policies, targets, problems and driving forces. URL: http://www.forescene.net/Resources/Brussel_IWS1/FORESCENE_D.1.2_BackgroundPaper_2.pdf (reference date: 02.12.2013).

9. Directive 91/676/EEC concerning the protection of waters against pollution caused by nitrates from agricultural sources of 12 December 1991 URL: <http://docs.pravo.ru/document/view/28859622/> (reference date: 01.12.2013).