



# СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ РЕЖИМУ ВОДНО-БОЛОТНИХ УГІДЬ НАЦІОНАЛЬНОГО ТА МІСЦЕВОГО ЗНАЧЕННЯ В УКРАЇНІ

-----

## CURRENT STATE AND PERSPECTIVES OF LEGAL REGULATION FOR WETLANDS OF NATIONAL AND LOCAL IMPORTANCE IN UKRAINE

Цю публікацію підготовлено за допомогою Європейського Союзу.

Зміст публікації є результатом Проекту «Співпраця щодо довкілля Чорного моря» і не обов'язково відображає точку зору Європейського Союзу

**Серпень 2009 р., Київ**



This project is funded by the EU  
Этот проект финансируется ЕС

Проект виконується міжнародним консорціумом у складі Євроконсалт Мотт МакДональд (Нідерланди), Мотт МакДональд Лтд (Велика Британія) і Мільйо (Бельгія).

**Project regional office in Kyiv:**  
21 Khreschatyk str., office 34  
Kyiv 01001 UKRAINE  
Tel/Fax: + 38 044 279 0482  
Tel: + 38 044 229 1158  
<http://ECBSea.org>

**Регіональний фіс проекту у Києві:**  
вул. Хрещатик 21, офіс 34,  
Київ 01001 УКРАЇНА  
Тел/Факс: + 38 044 279 0482  
Тел: + 38 044 229 1158  
<http://ECBSea.org>

Цей огляд було підготовлено проф. Малишевою Н.Р., національним правовим експертом проекту «Співпраця щодо довілля Чорного моря», який фінансується Європейським Союзом, за участю міжнародного правового експерта проекту пані Клер Дюпон. Документ було розроблено внаслідок консультацій з представниками Державної служби заповідної справи України.

## Зміст

<b>I. Вступ</b> .....	<b>4</b>
<b>II. ЗАКОНОДАВЧА БАЗА</b> .....	<b>7</b>
II.1. Ремарки щодо ідентифікації та розмежування різних категорій водно-болотних угідь в Україні .....	7
II.2. Визначення водно-болотних угідь в законодавстві України .....	9
II.3. Правове регулювання статусу водно-болотних угідь за законодавством України .....	10
II.3.1. Права на водно-болотні угіддя, що розташовані на землях водного фонду .....	11
II.3.2. Права на водно-болотні угіддя, розташовані на землях природно-заповідного фонду .....	13
II.3.3. Права на водно-болотні угіддя, розташовані на землях іншого природоохоронного призначення .....	15
II.4. Регулювання правового режиму охорони та використання водно-болотних угідь України .....	17
II.5. Заходи із регулювання оцінки впливу на природні комплекси водно-болотних угідь і обмеження діяльності на відповідних землях .....	21
II.6. Заходи юридичної відповідальності за порушення режиму водно-болотних угідь .....	22
II.7. Заходи з територіального планування на національному, регіональному та місцевому рівнях .....	23
II.8. Законодавчі вимоги, що складають обмеження (перешкоди) захисту і сталому використанню водно-болотних угідь .....	26
II.9. Інституційна структура .....	30
II.10. Головні висновки .....	32
<b>III. Практичне впровадження з метою оцінки ефективності існуючих правил і вимог до збереження, захисту і сталого управління водно-болотними угіддями</b> ....	<b>34</b>
<b>IV. Досвід ЄС у питаннях регулювання водно-болотних угідь (ВБУ)</b> .....	<b>42</b>
IV.1. Рамки ЄС .....	42
IV.2. Французький підхід до захисту ВБУ .....	44
IV.2.1. Законодавство, що справляє негативний вплив на ВБУ .....	45
IV.2.2. Регулювання ВБУ: як стимулювати розумне використання та збереження? ..	45
IV.2.3. Майбутній розвиток .....	49
IV.3. Іспанський підхід до захисту ВБУ .....	51
IV.3.1. Законодавство, що справляє негативний вплив на водно-болотні угіддя .....	52
IV.3.2. Визначення та делімітація водно-болотних угідь .....	52
IV.3.3. Заходи щодо збереження водно-болотних угідь: два практичні приклади .....	53
<b>У. Рекомендації щодо вдосконалення правового регулювання (додаткове регулювання або, якщо потрібно, перегляд існуючого законодавства)</b> .....	<b>56</b>

## I. ВСТУП

Водно-болотні угіддя – це один із типів ключових екосистем, що виконують важливі екологічні функції: забезпечення суходолу прісною водою; регулювання гідрологічних процесів (регулювання поверхневого та підземного стоку); захист від проникнення солоних вод у підземні та поверхневі прісні води); забезпечення природними ресурсами; захист берегів та запобігання процесам ерозії; очищення води; регулювання стоку повеневих вод; акумулювання вуглецю; збереження біорізноманіття; забезпечення місцями перебування багатьох видів рослин і тварин, в тому числі рідкісних видів і видів, які мають господарське значення<sup>1</sup>.

Загальна площа водно-болотних угідь в Україні складає близько 4,5 млн. га. До них належать 1089 штучних водойм об'ємом понад 55 млн. м<sup>3</sup>, близько 27 тис. ставків, сім великих каналів загальною протяжністю 2000 км, а також меліоровані землі. Зрошення земель здійснюється на півдні, осушення боліт йде у північних і західних районах України. Площа зрошуваних земель становить 2606 тис. га, осушених – 3273 тис. га<sup>2</sup>.

За міжнародною класифікацією водно-болотних угідь, схваленою 6-ою Конференцією Договірних сторін Рамсарської конвенції, ці території поділяються на:

**- морські/прибережні водно-болотні угіддя:**

**A** – постійні морські мілководдя глибиною менше 6 метрів під час відпливу, включаючи морські затоки в протоки

**B** – морські субліторальні банки/відмілини, включаючи акваторії з морською травою на дні, тропічні морські луки

**C** – коралові рифи

**D** – скельні морські узбережжя, включаючи скелясті острови в морях, морські скелі

**E** – піщані, черепашкові та галькові узбережжя, включаючи піщані бари, коси, піщані острови і системи дюн

**F** – естуарії; постійні води естуаріїв та естуарних систем дельт

**G** – літоральні грязі, піски і засолені поверхні

**H** – літоральні марші, включаючи солоні морські болота, солоні луки, солончаки, приморські солонуваті і прісноводні болота

---

<sup>1</sup> Див. Національна стратегія збереження водно-болотних угідь України (проект). – Міжнародна конференція „Національна стратегія збереження водно-болотних угідь України”, 2-3 грудня 2003 р., м. Київ, Україна. – К., 2003. – С. 4.

<sup>2</sup> Там само. – С. 14-15.

- I** – літоральні заліснені водно-болотні угіддя, включаючи мангрові і ліси у літоральних прісноводних болотах
- J** – прибережні солонуваті/солоні лагуни: від солонуватих до солоних, які мають хоча б одну відносно вузьку протоку, що поєднує їх з морем
- K** – прибережні прісноводні лагуни, включаючи прісноводні дельтові лагуни
- Zk(a)** – підземні карстові й печерні гідрологічні системи, морські/приморські.
- **континентальні водно-болотні угіддя:**
- L** – постійні континентальні дельти
- M** – постійні річки/потоки/струмки, включаючи водоспади
- N** – сезонні, пересихаючі, непостійні річки/потоки, струмки
- O** – постійні прісноводні озера (площею більше 8 га), включаючи заплавні озера
- Q** – постійні солоні/солонуваті/лужні озера
- P** – сезонні, пересихаючі прісноводні озера (площею більше 8 га), включаючи заплавні озера
- R** – сезонні, пересихаючі солоні/солонуваті/лужні озера і поверхні
- Sp** – постійні солоні/солонуваті/лужні марші і дрібні водойми
- Ss** – сезонні, пересихаючі солоні/солонуваті/лужні марші і дрібні водойми
- Tr** – постійні прісноводні марші і дрібні водойми
- Ts** – сезонні, пересихаючі прісноводні марші і дрібні водойми
- U** – безлісні торфовища
- Va** – альпійські водно-болотні угіддя
- Vt** – тундрові водно-болотні угіддя
- W** – водно-болотні угіддя з домінуванням чагарників
- Xf** – прісноводні водно-болотні угіддя з домінуванням дерев
- Xp** – заліснені торфовища
- Y** – прісноводні джерела, оази
- Zg** – геотермальні водно-болотні угіддя
- Zk(b)** – континентальні підземні карстові і печерні гідрологічні системи
- **штучно створені водно-болотні угіддя:**
- 1** – аквакультурні ставки
- 2** – ставки, включаючи сільськогосподарські ставки, водопої і малі водні резервуари (переважно менше 8 га)

**3** – іригаційні землі

**4** – сільськогосподарські землі, що сезонно затоплюються

**5** – місця добування солі

**6** – водосховища

**7** – вириті водойми;

**8** – відстійники стічних вод

**9** – канали і дренажні протоки, канали

**Zk(c)** – штучно створені підземні карстові і печерні гідрологічні системи

## **II. ЗАКОНОДАВЧА БАЗА**

### **II.1. Ремарки щодо ідентифікації та розмежування різних категорій водно-болотних угідь в Україні**

В сучасному законодавстві України не виділяється спеціального масиву правових норм, які б регулювали статус водно-болотних угідь національного та місцевого рівня. Спеціальному регулюванню піддаються водно-болотні угіддя міжнародного значення, що відповідно до Рамсарської конвенції визначені як місце перебування водоплавних птахів.

Водночас в історичному плані в 1999 р. була здійснена тимчасова спроба нормативного запровадження поряд з водно-болотними угіддями міжнародного значення категорії водно-болотних угідь загальнодержавного значення. Положення про водно-болотні угіддя загальнодержавного значення було затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 8.02.1999 р. № 166 і містило критерії, за якими водно-болотні угіддя могли бути віднесені до водно-болотних угідь загальнодержавного значення (щодо типовості або унікальності водно-болотного угіддя; щодо видового складу рослинного та тваринного світу; щодо водоплавних птахів і щодо стану їхтіофауни). Цим самим Положенням визначався порядок оголошення певних територій (акваторій) водно-болотними угіддями загальнодержавного значення, а також встановлювався режим охорони та використання природних ресурсів водно-болотних угідь (їх ділянок) загальнодержавного значення (як тих, що перебувають у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду, так і тих, що оголошуються водно-болотними угіддями загальнодержавного значення без їх вилучення у землевласників чи землекористувачів). Постановою не вводилась категорія водно-болотних угідь місцевого значення. Однак передбачалось, що такі угіддя, не будучи включені до переліків водно-болотних угідь міжнародного чи загальнодержавного значення, автоматично залишаються в категорії водно-болотних угідь місцевого значення. Слід зазначити, що критерії віднесення певних територій до водно-болотних угідь загальнодержавного значення, що були встановлені аналізованою постановою, значною мірою співпадали з критеріями віднесення територій до водно-болотних угідь міжнародного значення. А встановлений режим відповідних об'єктів загальнодержавного значення наближався до того, який законодавством України та нормами міжнародного права запроваджувався щодо водно-болотних угідь міжнародного значення. Встановлення ж відповідного режиму на рівні підзаконного регулювання (постановою Кабінету Міністрів України) в межах законодавства, що на той момент діяло, без внесення суттєвих змін до базових екологічних законів, не

сприяло реалізації цих норм на практиці. Тому по перебігу трьох років, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 29.08. 2002 р. № 1287 „Про порядок надання водно-болотним угіддям статусу водно-болотних угідь міжнародного значення” Постанову Кабінету Міністрів України від 8.02. 1999 р. було визнано такою, що втратила чинність. А з законодавства України практично було вилучено категорію водно-болотних угідь загальнодержавного значення (а відтак і поділ на угіддя загальнодержавного та місцевого значення). Однак деякі положення відповідної постанови згодом були сприйняті законами України. Головне серед них – це віднесення територій (акваторій) водно-болотних угідь, до системи природних територій, що перебувають під особливою охороною. Крім того, положення щодо водно-болотних угідь загальнодержавного та місцевого значення не були вилучені з програмних документів, що були прийняті раніше, але розраховані на перспективу. Це в першу чергу стосується Загальнодержавної програми формування національної екологічної мережі України на 2000 - 2015 роки, якою, зокрема, при постановці завдань щодо відтворення природного стану елементів екологічної мережі, передбачено здійснення заходів щодо охорони водно-болотних угідь міжнародного *та загальнодержавного значення* (п.4 частини 2 розділу 6 Програми). Важливо, крім того, що в системі заходів, що впливають з виконання зобов'язань України за міжнародними угодами, Програмою, зокрема, визначено, завдання:

- щодо складання переліків водно-болотних угідь *загальнодержавного значення* і переліків водно-болотних угідь *місцевого значення* (на 2006-2015 роки);
- щодо розроблення менеджмент-планів для водно-болотних угідь *загальнодержавного значення* (на 2001-2015 роки) (*виділено мною – Н.М.*).

На жаль, відповідна Програма залишилася на сьогодні єдиним чинним законодавчим актом програмно-стратегічного характеру, яка спирається на класифікацію водно-болотних угідь за рівнем охоронного режиму на угіддя міжнародного, загальнодержавного та місцевого значення. Однак *конкретні завдання, поставлені Програмою в цій частині, навіть не почали здійснюватись, оскільки до цього часу законодавчо не встановлені критерії відповідного поділу, не розроблені переліки таких угідь за їх категоріями, а також не здійснено розмежування відповідних правових режимів.* Все законодавство, що приймалось потому, *єдиною категорією водно-болотних угідь, яка ідентифікується як самостійний об'єкт правового регулювання, визнавало водно-болотні угіддя міжнародного значення,* що є місцем оселення водоплавних птахів (т.з. „рамсарські угіддя”). На виконання положень Рамсарської Конвенції в Україні було прийнято кілька спеціальних

підзаконних нормативно-правових актів, а саме: Постанови Кабінету Міністрів України від 23. 11. 1995 р. № 935 „Про заходи щодо охорони водно-болотних угідь, які мають міжнародне значення”, від 29.08. 2002 № 1287 „Про порядок надання водно-болотним угіддям статусу водно-болотних угідь міжнародного значення”, а також Наказ Мінекоресурсів України від 27.12. 2002 р. № 524 „Про затвердження Структури, змісту і порядку ведення паспорту водно-болотного угіддя міжнародного значення.

На міжнародному рівні Україна як член Бернської конвенції про охорону дикої флори та фауни, природних середовищ існування в Європі створює території спеціального інтересу збереження Смарагдової мережі Європи.

Раритетна флора та фауна, рідкісні та типові рослинні угруповання є об'єктами охорони відповідно Червоної книги України та Зеленої книги України.

Україна також взяла на себе низку міжнародних зобов'язань як член Карпатської конвенції, Конвенції по захисту Чорного моря від забруднення, Боннської конвенції про мігруючі види тварин та її Угод, СІТЕС тощо.

Водночас існує низка норм екологічного, природоресурсного, планувально-будівельного, санітарно-гігієнічного, адміністративного та іншого законодавства, що мають об'єктом регулювання (хоча й не самостійним) всі водно-болотні угіддя, без градації їх рівня. Коли в законодавстві йдеться про такий об'єкт, то слід мати на увазі, що *відповідні норми поширюються на водно-болотні угіддя, незважаючи на рівень їх охоронного режиму* (в т.ч. угідь міжнародного значення). *А правове регулювання щодо водно-болотних угідь міжнародного значення є комплементарним (додатковим) до загального регулювання режиму всіх водно-болотних угідь в Україні. Поділу на водно-болотні угіддя загальнодержавного (національного) і місцевого значення нині чинне законодавство України не здійснює.*

## **II.2. Визначення водно-болотних угідь в законодавстві України**

Внутрішнє законодавство України не містить власного визначення водно-болотних угідь. Це, однак, не означає, що відповідне визначення в законодавстві України відсутнє. Правове значення для всього наступного регулювання у цій сфері має визначення, що дається Конвенцією про водно-болотні угіддя, що мають міжнародне значення, головним чином як середовища існування водоплавних птахів (Рамсар, 2.02.1971 р.)<sup>3</sup>, оскільки згідно з частиною першою статті 9 Конституції України чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною

<sup>3</sup> Законом України від 29.10.1996 р. Україна визнала своє правонаступництво після Союзу РСР щодо участі у відповідній Конвенції, яка була ратифікована Верховною Радою СРСР 26 грудня 1975 року. Проект ЄС «Співпраця щодо довкілля Чорного моря»

Радою України, стають частиною національного законодавства України. Таким чином, під водно-болотними угіддями в Україні розуміють *райони маршів, боліт, драговин, торфовищ або водойм - природних або штучних, постійних або тимчасових, стоячих або проточних, прісних, солонкуватих або солоних, включаючи морські акваторії, глибина яких під час відпливу не перевищує шість метрів* (стаття 1 Конвенції).

Визначення „*болота*” як одного з ключових елементів „водно-болотного угіддя” дається у Водному кодексі України. Це „*надмірно зволожена земельна ділянка із застоюним водним режимом і специфічним рослинним покривом*”.

### **II.3. Правове регулювання статусу водно-болотних угідь за законодавством України**

*В законодавстві України немає самостійного масиву правових норм, які б встановлювали статус водно-болотних угідь.* Однак правовий режим цієї категорії територій (акваторій) значною мірою визначається земельним, водним та екологічним законодавством при встановленні статусу земель, до складу яких входять водно-болотні угіддя.

Відповідно до статті 58 Земельного кодексу землі, зайняті морями, річками, озерами, водосховищами, іншими водними об'єктами, болотами, а також островами, не зайнятими лісами; прибережними захисними смугами вздовж морів, річок та навколо водойм, крім земель, зайнятих лісами; гідротехнічними, іншими водогосподарськими спорудами та каналами, а також землі, виділені під смуги відведення для них; береговими смугами водних шляхів, належать до категорії *земель водного фонду*. Це означає, що на водно-болотні угіддя України за загальним правилом поширюється правовий режим земель саме цієї категорії *за умови, що водно-болотне угіддя розташоване поза межами територій та об'єктів природно-заповідного фонду* чи іншої території (акваторії) особливої охорони. Включення водно-болотних угідь до складу територій чи об'єктів природно-заповідного фонду тягне за собою надання землям, зайнятим під такими угіддями, статусу *земель природно-заповідного фонду* (статті 43-45 ЗК України) (*див. підрозділ II.3.2 цього огляду*). Земельне законодавство України чітко не визначає категорії територій (акваторій), що відповідно до статті 46 ЗК України входять до категорії земель *іншого природоохоронного призначення*. Однак вважаємо, що в тому випадку, коли водно-болотного угіддя включені до складу охоронних зон навколо об'єктів природно-заповідного фонду (п. „а” частини 1 ст. 112

ЗК України, розділ ІV Закону України „Про природно-заповідний фонд України”), чи зарезервовані з метою наступного заповідання (ст. 55 Закону України „Про природно-заповідний фонд України”), чи відповідно до законодавства їм надано інший режим спеціальної охорони (за межами природно-заповідного фонду), зокрема, сполучні чи буферні території, що будуть виділені в ході формування національної екологічної мережі України, то землі таких водно-болотних угідь слід відносити до *земель іншого природоохоронного призначення* (див. підрозділ II.3.3 цього огляду).

### **II.3.1. Права на водно-болотні угіддя, що розташовані на землях водного фонду**

*Права на землі водного фонду (власності, користування, оренди), в т.ч. на водно-болотні угіддя*, визначаються Земельним кодексом України та Водним кодексом України.

Ст. 59 ЗК України встановлює загальну норму, що землі водного фонду можуть перебувати у державній, комунальній та приватній власності. Однак в цій частині положення законодавства слід тлумачити із застереженнями, оскільки *передача таких земель у приватну власність обмежена* нормами того ж ЗК України, а саме: статтею 83 (щодо земель комунальної власності, які не можуть передаватись у приватну власність) та статтею 84 (щодо земель державної власності, які не можуть передаватись у приватну власність). За загальним правилом, ЗК України забороняє передачу земель водного фонду, крім випадків, передбачених самим Земельним кодексом. Одна з підстав для такої передачі передбачена частиною 2 ст. 59 ЗК України, а також статтею 7 Закону України „Про фермерське господарство”. Це *безоплатна передача громадянам та юридичним особам за рішенням органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування у власність замкнених природних водойм загальною площею до 3 гектарів*. Під „замкненою” природною водоймою мається на увазі водойма, що повністю знаходиться всередині земельної ділянки, яка передається у приватну власність.

Власники на своїх земельних ділянках мають право у встановленому порядку *створювати рибогосподарські, протиерозійні та інші штучні водойми* (частина 2 ст. 59 ЗК України). Не забороняє законодавство і *придбавати землі водного фонду, що вже перебувають у приватній власності*.

Слід зазначити, що всі питання, пов'язані з правовим статусом земель, навіть якщо вони встановлені іншим, „неземельним” законодавством, повинні бути узгоджені з ЗК України. З цієї точки зору не можна вважати підставою для розширення переліку земель водного фонду, що можуть передаватись у приватну власність, норму, встановлену ч. 3 ст. 23 Закону України „Про меліорацію земель”, згідно з якою „землі, зайняті окремими об'єктами інженерної інфраструктури меліоративних систем..., а також землі, виділені під смуги відведення для них, надаються у користування або у **власність** суб'єктам права власності на меліоративні системи...”. А ЗК України такої підстави для приватизації земель водного фонду не передбачає. В цій частині наявна **колізія правових норм, де пріоритет у правозастосуванні має надаватись ЗК України**, який, по-перше, є головним актом земельного законодавства, а по-друге, був прийнятий пізніше відповідного Закону України.

У виняткових випадках землі водного фонду можуть передаватись **в постійне користування**. Але надання відповідного титулу за рішенням органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування можливе лише *спеціальному суб'єкту* - державним водогосподарським організаціям, а також іншим підприємствам, установам і організаціям, в яких створено спеціалізовані служби по догляду за водними об'єктами, прибережними захисними смугами, смугами відведення, береговими смугами водних шляхів, гідротехнічними спорудами та підтриманню їх у належному стані. Державними водогосподарськими організаціями, зокрема, є органи Державного комітету по водному господарству України: облводгоспи та басейнові управління водних ресурсів (Дніпровське, Дністровсько-Прутське, Західно-Бузьке, Південно-Бузьке, Сіверсько-Донецьке, Кримське, Деснянське), управління каналів (Дніпро-Інгулець, Головного Каховського магістрального, Північно-Кримського, Інгулецької зрошувальної системи). Цим суб'єктам землі водного фонду надаються лише *в спеціальних цілях* - для догляду за водними об'єктами, прибережними захисними смугами, смугами відведення, береговими смугами водних шляхів, гідротехнічними спорудами тощо (ст. 59 ЗК України, ст. 85 Водного кодексу України).

Громадянам та юридичним особам органами виконавчої влади або органами місцевого самоврядування із земель водного фонду можуть передаватись на умовах оренди земельні ділянки прибережних захисних смуг, смуг відведення і берегових смуг водних шляхів, а також озера, водосховища, інші водойми, болота та острови для сінокосіння, рибогосподарських потреб, культурно-оздоровчих, рекреаційних, спортивних і туристичних цілей, проведення науково-дослідних робіт тощо.

**Використання земельних ділянок водного фонду для рибальства здійснюється за**  
Проект ЄС «Співпраця щодо довкілля Чорного моря»

*згодою їх власників або за погодженням із землекористувачами* (частина 5 ст. 59 ЗК України). При цьому варто мати на увазі, що за загальним правилом **використання природних ресурсів для любительського та спортивного рибальства** відповідно до ст. 38 Закону України „Про охорону навколишнього природного середовища” здійснюється **в порядку т. з. загального природокористування**, тобто безоплатно, без закріплення за користувачами та без надання відповідних дозволів, крім випадків, передбачених законом. Частина 5 ст. 59 ЗК України передбачає саме такий виняток: використання земельних ділянок водного фонду для рибальства із дозволу власника, або за погодженням з користувачем.

Ця норма не поширюється на промислове рибальство, оскільки за своєю природою промислове рибальство, як правило, передбачає використання акваторій водних об’єктів, що не надані у власність чи користування фізичних чи юридичних осіб, а перебувають в державній чи комунальній власності.

Якщо землі водного фонду передано у **постійне користування**, то, відповідно до ч. 3 ст. 85 Водного кодексу України, окремі ділянки цих земель за погодженням з постійним користувачем можуть передаватись у **тимчасове користування** підприємствам, установам, організаціям, об’єднанням громадян, релігійним організаціям, громадянам України, іноземним юридичним та фізичним особам для сінокосіння, рибогосподарських потреб, культурно-оздоровчих, рекреаційних, спортивних і туристичних цілей, а також для проведення науково-дослідних робіт. **Ця норма Водного кодексу, однак, суперечить положенням ЗК України, зокрема, ч. 5 ст. 116, яка передбачає можливість надання земельних ділянок у користування лише після вилучення їх у попередніх користувачів.**

Користування цими ділянками у зазначених цілях здійснюється з урахуванням вимог щодо охорони річок і водойм від забруднення, засмічення та замулення, а також з додержанням правил архітектури планування приміських зон та санітарних вимог у порядку, що встановлюється Кабінетом Міністрів України.

### **II.3.2. Права на водно-болотні угіддя, розташовані на землях природно-заповідного фонду**

Оскільки значній частині водно-болотних угідь України (і всім водно-болотним угіддям міжнародного значення) надано спеціальний охоронний статус шляхом включення їх до складу територій та об’єктів природно-заповідного фонду, то права на

землі та інші природні ресурси таких угідь регламентуються нормами земельного та екологічного законодавства України, встановлені для тієї категорії території природно-заповідного фонду, до складу якої включене відповідне угіддя (це, в першу чергу, Земельний кодекс України, Закони України „Про охорону навколишнього природного середовища” та „Про природно-заповідний фонд України”). Найчастіше водно-болотні угіддя входять до складу природних заповідників, біосферних заповідників, національних природних парків, заказників, заповідних урочищ.

Земельний кодекс України встановлює загальне правило щодо можливості перебування земель природно-заповідного фонду у державній, комунальній та приватній власності, зазначаючи при цьому, що порядок використання земель природно-заповідного фонду визначається законом. Такі уточнюючі норми містяться в першу чергу і статті 4 Закону України „Про природно-заповідний фонд України”. При цьому права на відповідні землі залежать не лише від категорії природно-заповідного фонду (однієї з одинадцяти, передбачених законодавством України), до складу яких включено угіддя, а подекуди й від функціональних зон, на які поділяються окремі категорії таких територій. Так, території природних заповідників, заповідні зони біосферних заповідників, землі та інші природні ресурси, надані національним природним паркам, є власністю Українського народу, тобто не можуть передаватись у приватну власність. Регіональні ландшафтні парки, зони - буферна, антропогенних ландшафтів, регульованого заповідного режиму біосферних заповідників, землі та інші природні ресурси, включені до складу, але не надані національним природним паркам, заказники, пам'ятки природи, заповідні урочища, ботанічні сади, дендрологічні парки, зоологічні парки та парки-пам'ятки садово-паркового мистецтва можуть перебувати як у власності Українського народу, так і в інших формах власності, передбачених законодавством України.

Ботанічні сади, дендрологічні парки та зоологічні парки, створені до прийняття відповідного Закону, тобто до 16.06. 1992 р., не підлягають приватизації.

Деякі категорії природно-заповідного фонду оголошуються на землях, що залишаються у віданні їх власників чи користувачів. Це заказники, пам'ятки природи, заповідні урочища, парки-пам'ятки садово-паркового мистецтва. З ними оформлюється охоронне зобов'язання. А у разі зміни форм власності на землю, на якій знаходяться такі об'єкти, землевласники зобов'язані забезпечувати режим їх охорони і збереження з відповідною перереєстрацією охоронного зобов'язання.

### II.3.3. Права на водно-болотні угіддя, розташовані на землях іншого природоохоронного призначення

Значна частина водно-болотних угідь розташована на землях, віднесених ЗК України до категорії земель т.з. „іншого природоохоронного призначення”. Це в першу чергу *землі, зарезервовані з метою наступного заповідання*, відповідно до ст. 55 Закону України „Про природно-заповідний фонд України” з метою недопущення знищення або руйнування в результаті господарської діяльності цінних для заповідання природних територій та об'єктів до прийняття у встановленому порядку рішень про організацію чи оголошення територій та об'єктів природно-заповідного фонду і виділення необхідних для цього коштів. Так, ще 10.03. 1994 р. Указом Президента України було затверджено Перелік цінних природних територій, що резервуються для першочергової організації у 1994-1996 роках нових та розширення існуючих природних заповідників, національних природних парків, заказників і пам'яток природи загальнодержавного значення. А Указом Президента України від 24.04. 1998 р. було затверджено новий Перелік цінних природних територій, що резервуються для створення у 1998 - 2001 роках нових або розширення існуючих природних заповідників і заказників загальнодержавного значення. Метою резервування значної кількості відповідних територій було визнано збереження цінних типових або унікальних водно-болотних угідь і пов'язаних з ними природних комплексів. При цьому до прийняття рішення про створення або розширення в установленому порядку природних заповідників та національних природних парків землі, що резервуються, залишаються у державній власності й приватизації не підлягають. У разі передачі до комунальної чи приватної власності земель, зарезервованих для наступного заповідання в інших категоріях природно-заповідного фонду, землевласники зобов'язані додержуватися встановленого режиму їх охорони та використання.

Не до кінця визначеними є права на землі водно-болотних угідь, що знаходяться *в охоронних зонах* навколо природних заповідників чи інших категорій територій особливої охорони. Ці землі зазвичай також належать до категорії земель іншого природоохоронного призначення.

Відповідно до Законів України «Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000-2015 роки» та «Про екологічну мережу України» в Україні здійснюється робота щодо створення в Україні екологічної мережі. В перспективі передбачається, що до складу територій екомережі увійдуть: 1) *ключові території*, що забезпечують збереження найбільш цінних і типових для даного регіону компонентів ландшафтного та біорізноманіття (до переліків таких територій, Проект ЄС «Співпраця щодо довкілля Чорного моря»

відповідно до ст. 16 Закону України „Про екологічну мережу України”. увійдуть всі категорії територій та об’єкти природно-заповідного фонду, **водно-болотні угіддя міжнародного значення**, інші території, у межах яких збереглися найбільш цінні природні комплекси); 2) *сполучні території*, або екокоридори (що поєднують між собою ключові території, забезпечують міграцію тварин та обмін генетичного матеріалу); 3) *буферні території* (які покликані забезпечити захист ключових та сполучних територій від зовнішніх впливів), 4) *відновлювані території*, що забезпечують формування просторової цілісності екомережі, для яких мають бути виконані першочергові заходи щодо відтворення первинного природного стану (деградовані, радіоактивно забруднені, малоцінні).

Слід зазначити, що згідно з законодавством про екомережу, до складу її ключових територій входять **водно-болотні угіддя міжнародного значення** як самостійна категорія охорони поряд з територіями та об’єктами природно-заповідного фонду. Однак всі 33 водно-болотні угіддя, виділені в Україні як міжнародні згідно з Рамсарською конвенцією, сьогодні включені до складу тих чи інших категорій територій природно-заповідного фонду. Закон „Про екологічну мережу України”, на жаль, не згадує інших (не „рамсарських”) водно-болотних угідь, що не мають міжнародного значення. Варто підкреслити, що в цій частині **Закон України „Про екологічну мережу України” допустив певний відхід від Загальнодержавної програми формування екологічної мережі України на 2000-2015 роки, згідно з якою складовими структурних елементів екологічної мережі було визнано всі водно-болотні угіддя, а не лише ті, що мають міжнародне значення** (пункт 2 частини 6 Розділу 4 Програми).

На практиці для забезпечення збереження не „рамсарських” водно-болотних угідь в Україні найбільш цінним серед них також здебільшого надається охоронний статус в межах територій та об’єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного чи місцевого значення. Найчастіше територіям, на яких розташовані водно-болотні угіддя, не включені до „рамсарських”, надається статус заказників різних типів, заповідних урочищ або пам’яток природи. Так, зокрема, згідно з Указом Президента України від 21 лютого 2002 р. № 167/2002 „Про території природно-заповідного фонду загальнодержавного значення” з метою збереження у природному стані ділянки долини річки Згар, де збереглися у природному стані водно-болотні угіддя, у Жмеринському та Латинському районі Вінницької області створено **загальнозоологічний заказник загальнодержавного значення „Згарський”** площею 3018,7 га. Відповідна територія

перебуває у віданні наступних органів місцевого самоврядування, підприємств, організацій та установ: Лисогірська сільська рада - 59,5 га, Почапинецька сільська рада - 716,1 га, Багриновецька сільська рада - 499,8 га, Бірківська сільська рада - 618,3 га, Горбовецька сільська рада - 366,1 га, Літинський виробничий рибний цех сільськогосподарського відкритого акціонерного товариства "Вінницярибгосп" - 444,8 га, Літинський торфозавод філіалу підприємства "Поділляторф" - 150 га, Микулинецька сільська рада - 154,3 га, Адміністрація автомобільних доріг у Вінницькій області - 9,8 га. В Летичівському районі Хмельницької області створено *гідрологічний заказник* "Луг і Круглик" площею 156 га, оскільки на перший план охорони тут виходять цінні природні комплекси у заплаві річки Згар, представлені водно-болотними угіддями, заплавленими луками та лісами з багатою флорою і фауною.

А відповідно до Указу Президента України від 12 вересня 2005 року № 1238/2005 «Про території та об'єкти природно-заповідного фонду загальнодержавного значення» у Васильківському районі Дніпропетровської області для збереження у природному стані мальовничих водно-болотних угідь створено 2 *ландшафтних заказники*: "Бакаї" площею 690 га (у віданні Васильківської селищної ради) та "Дебальцевські лимани" площею 429,3 га (У ВІДАННІ Дебальцівської сільської ради). Водночас в Славутському районі Хмельницької області створено *ботанічний заказник* "Теребіжі" площею 32,1 га з метою збереження цінних природних комплексів давньої льодовикової долини з озерами, болотами та лісами з багатою флорою та фауною (у віданні Славутського держлісгоспу Держкомлісгоспу України).

Вважаємо, що *водно-болотні угіддя, що увійшли до складу територій чи об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного або місцевого значення, мають бути автоматично включені до переліку ключових територій екомережі*. Порядок включення до таких переліків повинен бути визначений Кабінетом Міністрів України (ч. 2 ст. 17 Закону „Про екологічну мережу України”). На жаль, такий Порядок до цього часу не розроблений.

За загальним правилом, встановленим частиною 1 ст. 6 Закону України „Про екологічну мережу України”, включення територій та об'єктів до переліку територій та об'єктів екомережі не призводить до зміни форми власності на відповідні ділянки та категорії цих земель, їх власників та користувачів.

Це правило не викликає заперечень відносно тих категорій територій, які й сьогодні мають статус територій, що підлягають особливій охороні, і відповідно до

концепції формування екомережі мають увійти до її ключових територій. Водночас стосовно територій буферних зон, сполучних (екологічних коридорів), а також відновлюваних територій це не є очевидним. При цьому ч. 3 ст. 18 Закону „Про екологічну мережу України” встановлює правило: режим охорони та використання таких зон визначається згідно з відповідною схемою екомережі. На наш погляд, *було б логічним передбачити, що території (акваторії), включені до переліків буферних, сполучних чи відновлюваних територій екомережі (без сумніву, сюди потраплять й водно-болотні угіддя національного та місцевого рівнів), їм має надаватися правовий статус земель іншого природоохоронного призначення.*

Законодавство України не виключає можливості віднесення водно-болотних угідь і до земель інших категорій: оздоровчого, рекреаційного, лісогосподарського призначення. При цьому, на жаль, не завжди законодавство дає чіткі орієнтири щодо включення водно-болотних угідь до тієї чи іншої категорії земель. Так, **Лісовий кодекс** (ст. 5) поділяє землі лісового фонду на лісові і нелісові. До останніх відносяться землі, зайняті, крім іншого, болотами і водоймами в межах земельних ділянок лісогосподарського призначення. Відносини щодо таких ділянок регламентуються також **Земельним** (ст. 58-64) і **Водним** (ст. 4, 86) кодексами і *виключають однозначне застосування*. Тому на практиці можливим є конфлікт правових режимів, зокрема, між землями водного фонду та землями лісогосподарського призначення.

#### **II.4. Регулювання правового режиму охорони та використання водно-болотних угідь України**

Заходи щодо охорони водно-болотних угідь передбачаються Земельним кодексом України, Водним кодексом України, а також Законами України „Про охорону навколишнього природного середовища”, „Про природно-заповідний фонд України”, „Про охорону земель”, „Про державний контроль за використанням і охороною земель”, „Про екологічну мережу України”, „Про Загальнодержавну програму розвитку водного господарства” та іншими. Водночас *регулювання відповідних заходів носить загальний характер, маючи своїм предметом не стільки самі водно-болотні угіддя, скільки категорії земель, на яких вони знаходяться, відповідних водних об’єктів, або ж категорії територій особливої державної охорони, до складу яких такі угіддя включені*. В законодавстві України є лише *поодинокі згадки про водно-болотні угіддя як самостійний об’єкт охорони*. Так, відтворення та збереження водно-болотних угідь відноситься до пріоритетних напрямів *Загальнодержавної програми розвитку*

*водного господарства*, що затверджена Законом України від 17.01.2002 №2988-III. Екологічними напрямками здійснення цієї Програми є також відновлення та підтримання сприятливого гідрологічного режиму водних об'єктів та запобігання шкідливій дії води та удосконалення управління водокористуванням, охороною та відтворенням водних ресурсів тощо.

Вже згадана вище **Загальнодержавна програма формування екологічної мережі України на 2000-2015 роки** з метою забезпечення виконання природоохоронних функцій національної екологічної мережі, зокрема, передбачає здійснення заходів забезпечення охорони водно-болотних угідь міжнародного та загальнодержавного значення. Основними завданнями Програми у питаннях охорони та відтворення водних ресурсів визнано екологічне оздоровлення природних територій та акваторій, особливо витоків річок, поліпшення стану заплавної екосистем у межах басейнів річок Дніпра, Дністра, Південного і Західного Бугу, Сіверського Дінця, Дунаю, в тому числі шляхом створення захисних смуг уздовж берегів водних об'єктів, особливо крутосхилих ділянок, впровадження заходів щодо **збереження водно-болотних угідь, посилення їх водозахисної та водорегулювальної здатності, ренатуралізації** та поліпшення охорони природних комплексів водоохоронних зон водних об'єктів; розроблення та реалізація заходів щодо збереження прибережних ландшафтів Азовського і Чорного морів, створення мережі морських об'єктів природно-заповідного фонду (*виділено мною – Н.М.*).

Земельний кодекс України, визначаючи зміст охорони земель прямо встановлює, що **охорона земель включає збереження природних водно-болотних угідь** (п. «г» частини 1 статті 164).

У статті 30 Закону України «Про меліорацію земель» вказується, що меліорація земель повинна проводитися з метою забезпечення, у тому числі, охорони поверхневих і підземних вод від забруднення та виснаження; запобігання негативному впливу меліоративних заходів на рослинний і тваринний світ, рибні запаси; збереження природних ландшафтів, територій та об'єктів природно-заповідного фонду України, **водно-болотних угідь міжнародного значення**, інших територій, що підлягають особливій охороні.

Наведеними положеннями законодавства України практично обмежується регламентація охорони водно-болотних угідь України як самостійного об'єкту правового регулювання.

Водночас оскільки більшість водно-болотних угідь України розміщені на землях водного фонду, то на них поширюється режим охорони, встановлений розділом VI ЗК України, главою 18 розділу IV ВК України, А ТАКОЖ Порядком користування землями водного фонду, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 13.05. 1996 р. № 502.

Ст. 85 ВК України передбачає, що користування земельними ділянками водного фонду здійснюється з урахуванням вимог щодо охорони річок і водойм від забруднення, засмічення та замулення, а також з додержанням правил архітектури планування приміських зон та санітарних вимог у порядку, що встановлюється Кабінетом Міністрів України.

Щодо всіх земель водного фонду (в т.ч. водно-болотних угідь) законодавством України передбачений **дозвільний порядок виконання на них** будівельних, днопоглиблювальних **робіт**, видобування піску і гравію, прокладання кабелів, трубопроводів та інших комунікацій. Порядок видачі дозволів на ці види робіт встановлений на підставі п. 7 ст. 14 ВК України Постановою Кабінету Міністрів України від 12.07. 2005 р. № 557 „Про затвердження Порядку видачі дозволів на проведення робіт на землях водного фонду”. Дозвільний порядок не поширюється лише „...на випадки проведення робіт, пов’язаних з природоохоронною та протипаводковою діяльністю, яку провадять органи Держводгоспу; безпекою судноплавства на внутрішніх водних шляхах України; будівництвом і реконструкцією водних об’єктів у лісах для протипожежних цілей (п. 2 Порядку). Порядок визначає обов’язкові умови, яким слід відповідати для отримання дозволу.

Особливий режим встановлено законодавством України для **зон можливого затоплення** (останні також здебільшого включають водно-болотні угіддя) Постановою Кабінету Міністрів України від 31.01. 2001 р. № 87 „Про порядок використання земель у зонах їх можливого затоплення внаслідок повеней і паводків”, зокрема, для різних типів річок або окремих їх ділянок і різних зон ризику (за частотою затоплення) передбачається певний порядок використання. Цей Порядок викладений у формі рекомендацій (додатки 2 і 3 до Постанови), оскільки за відсутності законодавчої основи інша форма акту на рівні підзаконного регулювання не є можливою.

Деякі важливі **особливості використання земель водного фонду (в т.ч. водно-болотних угідь) встановлені ст. 80 ВК України для басейнів малих річок**. Ця норма забороняє будь-які роботи, що можуть негативно впливати чи впливають на водність річки і якість води в ній. Водокористувачі та землекористувачі зобов’язуються

здійснювати комплексні заходи щодо збереження водності річок та охорони їх від забруднення і засмічення”. Слід зазначити, що виконання вимог відповідної статті ВК України суттєво ускладнюється внаслідок відсутності належних матеріалів щодо визначення меж басейнів і заплав малих річок<sup>4</sup>.

Для *водно-болотних угідь, зарезервованих під наступне заповідання*, правовий режим встановлюється ст. 55 Закону України „Про природно-заповідний фонд України”, а також конкретними нормативно-правовими актами про резервування. За загальним правилом, зарезервовані території залишаються у віданні землевласників та землекористувачів і використовуються за їх цільовим призначенням. На землях, що резервуються, не допускається без погодження з Міністерством охорони навколишнього природного середовища України промислове, господарське, дачне та інше будівництво, проведення меліоративних робіт, розорювання та заліснення цілинних і перелогових земель та інша діяльність, яка може призвести до знищення або руйнування цінних природних комплексів та об’єктів, що підлягають заповіданню.

## **II.5. Заходи із регулювання оцінки впливу на природні комплекси водно-болотних угідь і обмеження діяльності на відповідних землях**

На водно-болотні угіддя України, включені до складу територій чи об’єктів природно-заповідного фонду чи інших категорій територій, що особливо охороняються, поширюється дія тих норм законодавства, які встановлюють екологічні вимоги до господарської діяльності, яку передбачається здійснювати. Такі вимоги в першу чергу містяться в Законах України „Про охорону навколишнього природного середовища” та „Про екологічну експертизу” та деякими іншими. Відповідно до цих законів в Україні здійснюється оцінка потенційного впливу діяльності екологічно небезпечних об’єктів на стан навколишнього природного середовища і якість природних ресурсів. Однак ці закони містять норми загального характеру і не передбачають особливостей врахування впливу господарської діяльності на водно-болотні угіддя України.

Спеціальну норму щодо водно-болотних угідь містить ст. 31 Закону України «Про меліорацію земель», згідно з якою *проектна документація на проведення меліорації земель повинна в обов'язковому порядку містити матеріали оцінки*

---

<sup>4</sup> Інформація до парламентських слухань 13.09. 2005 р. „Сучасний стан та перспективи розвитку земельних відносин в Україні”. – К., Кабінет Міністрів України, 2005. – С. 26.  
Проект ЄС «Співпраця щодо довкілля Чорного моря»

*впливу на навколишнє природне середовище і довідку про екологічні наслідки запроєктованої діяльності.* Проектні рішення повинні забезпечувати оптимально збалансоване врахування раціонального використання природних ресурсів і ефективної охорони навколишнього природного середовища. Під час проектування, будівництва (реконструкції) і експлуатації меліоративних систем та окремих об'єктів інженерної інфраструктури охороні підлягають компоненти навколишнього природного середовища, що знаходяться в межах меліоративних систем і на прилеглих землях та у можливих зонах впливу, - ґрунти і надра, поверхневі та підземні води, атмосферне повітря, рослинний і тваринний світ, рибні запаси, природні ландшафти, природно-заповідний фонд України, *водно-болотні угіддя міжнародного значення*, а також інші території, що підлягають особливій охороні (*виділено мною – Н.М.*). Передпроектна та проектно-кошторисна документація на будівництво нових і реконструкцію існуючих меліоративних систем, окремих об'єктів інженерної інфраструктури підлягає комплексній державній експертизі, яка проводиться в порядку, що встановлюється Кабінетом Міністрів України.

Звертає на себе увагу, що *в якості самостійного об'єкту охорони в процесі здійснення оцінки впливу на навколишнє середовище меліоративних систем виступають не всі водно-болотні угіддя, а лише ті, яким надано міжнародне значення.*

## **II.6. Заходи юридичної відповідальності за порушення режиму водно-болотних угідь**

Законодавство України *не містить окремих норм щодо відповідальності за порушення режиму охорони та використання водно-болотних угідь.* Єдиний виняток складає ст. 77-1 Кодексу про адміністративні правопорушення, що встановлює адміністративну відповідальність за самовільне випалювання стерні, луків, пасовищ, ділянок із степовою, *водно-болотною* та іншою природною рослинністю або її залишків (*виділено мною – Н.М.*). Підвищена відповідальність встановлена за ті самі дії, вчинені на території природно-заповідного фонду України.

Водночас слід зазначити, що у випадку, якщо водно-болотне угіддя входить до складу територій (акваторій) природно-заповідного фонду, то на них поширюються всі норми щодо відповідальності за порушення режиму територій та об'єктів природно-заповідного фонду. Так, статтею 252 Кримінального кодексу України передбачено кримінальну відповідальність за умисне знищення або пошкодження територій, взятих

під охорону держави, та об'єктів природно-заповідного фонду". Вчинення злочину на території природно-заповідного фонду є кваліфікуючою ознакою ряду злочинів, а саме: „Порушення правил охорони надр” (ст. 240 КК України), „Незаконна порубка лісу” (ст. 246 КК України) та „Незаконне полювання” (ст. 248 КК України).

Порушення правил охорони та використання територій та об'єктів природно-заповідного фонду може стати підставою для застосування адміністративної відповідальності за ст. 91 КУпАП.

Безпосереднє відношення до правового режиму водно-болотних угідь (хоча, в основному, міжнародного значення) має норма статті 87 КУпАП, якою встановлено адміністративну відповідальність за порушення вимог щодо охорони середовища перебування і шляхів міграції, переселення, акліматизації та схрещування диких тварин.

Ст. 65 Закону України „Про природно-заповідний фонд України” встановлює особливості застосування цивільної відповідальності – шкода стягується на основі кадастрово-екологічної оцінки та спеціальних такс. А статті 7 та 9 Закону України „Про плату за землю” передбачають підвищені ставки земельного податку у разі невикористання земель природно-заповідного фонду за безпосереднім призначенням.

## **II.7. Заходи з територіального планування на національному, регіональному та місцевому рівнях**

Формами планування використання земель в Україні є розробка та затвердження програм використання земель (державних, регіональних), планування територій, природно-сільськогосподарське районування земель.

Загальнодержавні програми використання та охорони земель розробляються з метою забезпечення потреб населення і галузей економіки у землі та її раціонального використання та охорони. Прикладами таких програм, що мають відношення до територіального планування використання водно-болотних угідь, є вже аналізовані тут Загальнодержавна програма формування екологічної мережі, Загальнодержавна програма розвитку водного господарства України, а також Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки (затвержені Постановою Верховної Ради України від 05.03. 1998), Національна програма екологічного оздоровлення басейну Дніпра та

поліпшення якості питної води (затверджена Постановою Верховної Ради України від 27.02. 1997 р.), Комплексна програма захисту сільських населених пунктів і сільськогосподарських угідь від шкідливої дії вод на період до 2010 року та прогноз до 2020 року”, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 03.07. 2006 р. № 901, Комплексна програма розвитку меліорації земель і поліпшення екологічного стану зрошуваних та осушених угідь на період до 2010”, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 16.11. 2000 р. № 1704, Комплексна програма ліквідації наслідків підтоплення територій в містах і селищах України, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 15.02. 2002 р. № 160 та деякі інші.

Державним комітетом по земельних ресурсах було підготовлено проект спеціальної Загальнодержавної програми використання та охорони земель на 2005-2015 р.р.<sup>5</sup> Програма була схвалена Кабінетом Міністрів України та подана як законопроект на розгляд Верховної Ради України<sup>6</sup>, але так і залишилась проектом.

Регіональні програми, що охоплюють охорону і використання водно-болотних угідь, розробляються Радою Міністрів АРК та обласними державними адміністраціями, а приймаються Верховною Радою АРК чи відповідними обласними радами. Прикладом регіональних програм, в яких враховуються водно-болотні угіддя всіх рівнів, є програми розвитку регіональних екологічних мереж. Відповідно до Закону України „Про екологічну мережу України” такі програми мають розроблятися та затверджуватися в усіх регіонах (областях) України.

Заходи з територіального планування передбачаються Законами України „Про планування і забудову територій”, „Про Генеральну схему планування території України” (від 7.02. 2002), „Про основи містобудування”, „Про архітектурну діяльність”, Земельним кодексом України та іншими. Слід зазначити, що лише один із цих законів робить спеціальний акцент на водно-болотних угіддях як об’єкт, який слід брати до уваги в процесу планування та забудови території України. Відповідно до цього Закону визначені пріоритети та концептуальні вирішення планування і використання території країни, вдосконалення систем розселення та забезпечення сталого розвитку населених пунктів, розвитку виробничої, соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури, формування національної екологічної мережі. Положення Генеральної схеми відповідають принципам заключних документів Конференції Організації Об’єднаних Націй з розвитку населених пунктів (ХАБІТАТ-II) та відповідним рекомендаціям

---

<sup>5</sup> Землеустрій і кадастр. – 2004. - № 1-2. – С. 101-128.

<sup>6</sup> Даниленко А.С. Роль реформування земельних відносин у розв’язанні соціально-економічних проблем розвитку українського села і сільських територій // Землевпорядний вісник. – 2005. - № 1. – С. 4.  
Проект ЄС «Співпраця щодо довкілля Чорного моря»

Європейської економічної комісії ООН і Ради Європи. На підставі оцінки природних і антропогенних чинників (вид та щільність забудови, екологічний стан тощо) визначено за видами та режимами переважного використання 4 типи територій:

1) території з інтенсивною, переважно промисловою, міською житловою та громадською забудовою (зона урбанізації);

2) території переважно агропромислового виробництва та сільської забудови (зона сільського господарства);

3) території та об'єкти природно-заповідного фонду, ліси, **водно-болотні угіддя** (*виділено мною – Н.М.*), землі водного фонду, рекреаційного та оздоровчого призначення, інші природні території, важливі для збереження біологічного та ландшафтного різноманіття (зона національної екологічної мережі);

4) території (зона) радіаційного забруднення, в тому числі відчуження та безумовного (обов'язкового) відселення, гарантованого добровільного відселення, посиленого радіоекологічного контролю.

В Генеральній схемі планування території України, таким чином, **водно-болотні угіддя виділені окремою категорією територій третього типу**, поряд з територіями і об'єктами природно-заповідного фонду та землями водного фонду, що є не цілком юридично коректним, зважаючи на те, що відповідно до нині чинного законодавства водно-болотні угіддя зазвичай включаються або до складу територій природно-заповідного фонду, або ж належать до земель водного фонду. Однак зроблений акцент в цілому сприяє приверненню уваги до цього об'єкту в процесі планувально-будівельної діяльності.

Відповідно до статті 25 Закону України „Про охорону земель” документацією із землеустрою в галузі охорони земель є схеми землеустрою і техніко-економічні обґрунтування використання та охорони земель адміністративно-територіальних утворень, землеволодінь і землекористувань, що включають заходи еколого-економічної оптимізації використання та охорони земель тощо.

Відповідно до видів та обсягів землеохоронних робіт встановлюються екологічні обмеження щодо використання земель. Документацією із землеустрою повинні передбачатися обмеження щодо господарського використання земель, які виконують важливі екосистемні функції. Крім схилів, водоохоронних зон, прямо названих в Законі, сюди ж слід відносити й водно-болотні угіддя. Власники землі та землекористувачі мають забезпечувати виконання заходів з охорони земель та

дотримання екологічних обмежень у використанні земель, передбачених проектом землеустрою. Цей самий Закон регламентує особливості природно-сільськогосподарського, еколого-економічного, протиерозійного та іншого районування (зонування) земель, що включають:

поділ земель за цільовим призначенням з урахуванням природних умов, агробіологічних вимог сільськогосподарських культур, розвитку господарської діяльності та пріоритету вимог екологічної безпеки;

установлення вимог щодо раціонального використання земель відповідно до району (зони);

визначення територій, що потребують особливого захисту від антропогенного впливу;

установлення в межах окремих зон необхідних видів екологічних обмежень у використанні земель або ґрунтів з урахуванням їх геоморфологічних, природно-кліматичних, ґрунтових, протиерозійних та інших особливостей відповідно до екологічного району (зони).

Вважаємо, що в документації з землеустрою недостатньо враховується така важлива категорія земель, як водно-болотні угіддя (крім угідь міжнародного значення і тих, що включені до складу територій чи об'єктів природно-заповідного фонду).

## **II.8. Законодавчі вимоги, що складають обмеження (перешкоди) захисту і сталому використанню водно-болотних угідь**

Певні обмеження (перешкоди) сталому використанню водно-болотних угідь складає господарське законодавство, в першу чергу, ті закони, що регулюють ті чи інші види господарської діяльності, а саме мисливство, рибальство, туризм, управління відходами, частково – меліорацію тощо, а також податкові, бюджетне та інше законодавство.

На жаль, доводиться констатувати, що господарське законодавство, хоча й включає до своїх стратегічних цілей збереження належної якості природного середовища, це здебільшого здійснюється на рівні абстрактної прокламації. А саме екологічне законодавство здебільшого орієнтоване на охорону навколишнього природного середовища, а не на управління його якістю, що перешкоджає розробці дієздатного механізму стимулювання цілеспрямованої діяльності природокористувачів.

Прийняті протягом майже двох десятиріч нормативно-правові акти, які стосуються екологічних питань, визначають основні засади охорони довкілля та управління природними ресурсами. Разом з тим більшість з них не пов'язані, чи не повною мірою пов'язані з господарським законодавством, не забезпечені детально опрацьованими механізмами реалізації передбачених ними заходів і ефективним контролем за їх дотриманням.

В більшості випадків зміст нормативно-правових актів України господарського спрямування не відповідає принципам, закладеним в міжнародних документах з екологічних питань, а також національному екологічному законодавству України, в першу чергу - в Законі України „Про охорону навколишнього природного середовища”. Наведемо деякі приклади.

- Закон України “**Про мисливське господарство та полювання**” (від 22.02.2000), на наш погляд, поряд з багатьма прогресивними нормами закладає механізм посилення і без того значного монопольного становища деяких громадських мисливських організацій в галузі полювання і користування мисливськими угіддями, послаблення державного контролю за полюванням та обліком добутої дичини і порушень правил полювання, законодавчо легалізує весняне полювання на птахів, в тому числі достатньо рідкісних для України. З метою охорони мисливських угідь користувачі угідь створюють егерську службу. При цьому якщо один егер призначається на 7 тис. га лісових угідь, то на водно-болотні угіддя – 1 егер на 10 тис. га.

Зовсім неадекватним вдається фінансування, яке Законом вимагається від користувачів мисливських угідь на здійснення комплексних заходів, спрямованих на відтворення, у тому числі штучне, мисливських тварин, збереження і поліпшення середовища їх перебування: щорічно вони повинні вкладати кошти і охорону і відтворення 1 тисячі гектарів лісових угідь не менше шести, польових - чотирьох, **водно-болотних - двох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян**. Звичайно, що такі капіталовкладення не дозволяють вирішувати проблему охорони цих угідь. Крім того, надання в мисливське користування угідь значно ускладнює процес їх заповідання, бо потребується погодження користувачів цих угідь, а при їх отриманні в постійне користування заповідні території (зокрема, національні природні парки) повинні ще й компенсувати фінансові затрати користувача.

- Законодавство України про туризм, в першу чергу Закон „Про туризм” (в ред. від 18.11.2003) не приділяє належної уваги регламентації охорони і збереження природно-рекреаційних ресурсів. Питань режиму відповідних ресурсів лише частково

Проект ЄС «Співпраця щодо довкілля Чорного моря»

стосується єдина стаття 3 цього закону, яким, зокрема, декларовано, що класифікація та оцінка туристичних ресурсів України, режим їх охорони, порядок використання з обліком гранично допустимих навантажень на об'єкти культурної спадщини та довкілля, порядок збереження цілісності туристичних ресурсів України, заходи для їх відновлення визначаються відповідно до закону. Унікальні туристичні ресурси можуть знаходитися на особливому режимі охорони, що обмежує доступ до них. Обмеження доступу до туристичних ресурсів визначається їх реальною пропускною спроможністю, рівнем припустимого антропогенного навантаження, сезонними та іншими умовами. Така регламентація є явно недостатньою, оскільки не бере до уваги необхідності врахування екологічних і природоресурсних факторів на різних стадіях організації туристичної діяльності та управління нею. В цій частині Закон „Про туризм” вимагає внесення змін, де серед іншого необхідно приділити увагу регулюванню збереження водно-болотних угідь. Пропонуємо відповідний Закон доповнити новим розділом „Охорона та раціональне використання природних рекреаційних ресурсів”, яким, зокрема, регламентувати обов'язки суб'єктів туристичної діяльності щодо збереження природних рекреаційних ресурсів, в т.ч. водно-болотних угідь.

- Певні загрози збереженню водно-болотних угідь складає управління відходами, в першу чергу, токсичними, чому, на жаль, не ставиться законодавчий заслін. Так, **Загальнодержавна програми поводження з токсичними відходами**, затверджена Законом України від 14 вересня 2000 р., справедливо вказує на те, що розрив, який існує між накопиченням токсичних відходів і заходами щодо їх утилізації і знищення, погрожує поглибленням екологічної кризи та загостренням соціально-економічної ситуації в країні. Програма категорична по відношенню до того, що тільки за допомогою передбачених нею заходів можливе ефективне вирішення усього комплексу питань, пов'язаних з ліквідацією або обмеженням негативного впливу токсичних відходів на навколишнє природне середовище та здоров'я населення, оскільки в ній враховується сучасний стан економіки України та перспективи її соціально-економічного розвитку. Слід, однак, зазначити, що заходи, передбачені цим актом, базуються на істотній економічній складовій, оскільки кожний з них тим чи іншим чином веде до поповнення державного бюджету за рахунок різного роду виплат. Разом з тим, в даному документі не передбачено жодного заходу, спрямованого на збереження природних ресурсів, в тому числі водно-болотних угідь. Навіть в розділі VI „Очікувані результати виконання програми” екологічні результати сформульовані декларативно: ”зменшення шкідливого впливу токсичних відходів на навколишнє природне середовище і здоров'я людини; очищення територій від забруднення

Проект ЄС «Співпраця щодо довкілля Чорного моря»

токсичними відходами”. Питання збереження і відтворення екосистем програма зовсім не торкається.

**Закон України від 5 березня 1998 р. „Про відходи”**, хоча формально віднесена до актів екологічного законодавства, носить значно більше господарське спрямування. І хоча в якості основних принципів державної політики в сфері поводження з відходами Закон декларує пріоритетний захист охорони навколишнього природного середовища і здоров'я людини від негативного впливу відходів, забезпечення обережного використання матеріально-сировинних та енергетичних ресурсів, науково обґрунтоване погодження екологічних, економічних і соціальних інтересів суспільства відносно створення і використання відходів з метою забезпечення його сталого розвитку, в той самий час основні напрями державної політики з реалізації даних принципів складаються лише з механізмів поводження з відходами як такими. Ні в Законі України „Про відходи”, ані в Загальнодержавній програмі поводження з токсичними відходами не знайшли свого відображення положення щодо збереження і відтворення природного середовища, в т.ч. водно-болотних угідь..

***Не стимулює збереження та раціонального використання водно-болотних угідь і податкове законодавство*** України, що носить суто фіскальний характер. І хоча деякі категорії територій природно-заповідного фонду, до яких подекуди включаються й водно-болотні угіддя, звільняються від плати за землю, в усьому іншому податкове законодавство не стимулює стале використання такого ресурсу, яким є водно-болотні угіддя. ***Екологічні чинники повинні знайти своє широке застосування в рамках податкової реформи.*** Зокрема, вважаємо за доцільне встановити пільги для суб'єктів господарювання, які здійснюють заходи щодо збереження та відновлення водно-болотних угідь; передбачити відрахування частини прибутків суб'єктів підприємницької діяльності, що здійснюють експлуатацію природних ресурсів, до бюджету і передбачити, що ці відрахування будуть використані виключно на охорону довкілля та збереження природних ресурсів. Таким чином, в процесі розробки і прийняття Податкового кодексу України повинна бути реалізована ідея екологізації системи оподаткування.

***Вдосконалення потребує і бюджетне законодавство України.*** Так, вже кілька років відповідними законами про Державний бюджет України зупиняється на n рік дія тих норм екологічного законодавства (частини першої, другою та шостої статті 32 Водного кодексу України, пункту "б" частини другої статті 47 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища"), які регламентують спрямування частини коштів, одержаних від зборів за використання природних ресурсів та грошових

Проект ЄС «Співпраця щодо довкілля Чорного моря» 29

стягнень за порушення норм і правил охорони навколишнього природного середовища, до республіканського Автономної Республіки Крим та місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища. Все це, безумовно, серед іншого не сприяє справі збереження водно-болотних угідь.

Є в законодавстві України й інші регулюючі норми, що стримують збереження водно-болотних угідь.

## **II.9. Інституційна структура**

Водно-болотне угіддя є природним об'єктом комплексного характеру. Відсутність єдиної нормативно-правової бази з питань збереження та сталого використання цього об'єкта, а також єдиної системи управління і регулювання мають своїм наслідком те, що управлінські функції щодо водно-болотних угідь покладаються на різні органи виконавчої влади. Це в першу чергу Міністерство охорони навколишнього природного середовища (Мінприроди), що є головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища, зокрема, з питань формування, збереження та використання екологічної мережі, до складу ключових територій якої мають увійти й водно-болотні угіддя<sup>7</sup>. Це Міністерство забезпечує реалізацію державної політики у відповідній сфері, здійснює управління та регулювання у цій сфері, державний контроль за додержанням вимог законодавства про формування, збереження та використання екомережі (п.3 Положення про Міністерство). Мінприроди організує систему моніторингу довкілля, забезпечує формування та функціонування географічних, екологічних, геологічних та інших інформаційних систем; забезпечує ведення державних кадастрів рослинного і тваринного світу, бере участь у веденні державного водного кадастру; бере участь у вдосконаленні системи обліку, звітності та державної статистики з питань, що належать до його компетенції; затверджує або погоджує правила, нормативи, норми з охорони навколишнього природного середовища, екологічної безпеки, топографо-геодезичних та картографічних досліджень і робіт, розробляє та затверджує методики визначення розмірів шкоди внаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища тощо. Саме це міністерство з питань, що належать до його компетенції координує здійснення природоохоронних заходів іншими органами виконавчої влади.

---

<sup>7</sup> Див. п.1 Постанови Кабінету Міністрів України від 02.11.2006 № 1524 Про затвердження Положення про Міністерство охорони навколишнього природного середовища України (з наступними змінами)

У складі Мінприроди діє підпорядкована цьому Міністерству Державна служба заповідної справи, що є урядовим органом державного управління<sup>8</sup>. Основними завданнями цієї Служби є:

участь у межах своєї компетенції в реалізації державної політики у сфері збереження та невиснажливого використання природно-заповідного фонду, відтворення його природних комплексів та об'єктів;

забезпечення державного управління територіями та об'єктами природно-заповідного фонду;

здійснення державного контролю за додержанням режиму територій та об'єктів природно-заповідного фонду;

забезпечення збереження біологічного та ландшафтного різноманіття на територіях природно-заповідного фонду;

підготовка пропозицій щодо сталого розвитку репрезентативної мережі природно-заповідного фонду та формування національної екологічної мережі.

Служба відповідно до покладених на неї завдань, зокрема, за погодженням з Мінприроди організовує, здійснює і координує роботу щодо **охорони і збереження водно-болотних угідь**.

Крім Мінприроди і підпорядкованої цьому Міністерству Державної служби заповідної справи, до справи організації збереження та використання водно-болотних угідь в Україні під різними кутами зору причетні Державний комітет із земельних ресурсів (Держкомзем), Державний комітет по водному господарству України (Держводгосп), Державний комітет лісового господарства України (Держкомлісгосп), Міністерство аграрної політики України (Мінагропром) та інші міністерства та центральні органи виконавчої влади.

Так, тільки здійснення державного моніторингу різних компонентів водно-болотних угідь покладається в Україні на 9 міністерств та інших центральних органів виконавчої влади: Мінприроди, Держкомзем, Держводгосп, Держкомлісгосп, Мінагропром, Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи (МНС), Міністерство

---

<sup>8</sup> Див. Положення про Державну службу заповідної справи, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 9.08. 2001 р. № 1000.

охорони здоров'я (МОЗ), Мінагрополітики, Державний комітет України по житлово-комунальному господарству (Держжитлокомунгосп)<sup>9</sup>.

Така ж ситуація (відомчий підхід) має місце і у сфері здійснення інших управлінських функцій – обліку, контролю, планування тощо.

## II.10. Головні висновки

Найбільш юридично захищеними водно-болотними угіддями за законодавством України є водно-болотні угіддя міжнародного значення, особливо коли вони знаходяться у складі природно-заповідного фонду України. Водночас до мережі територій та об'єктів природно-заповідного фонду входить багато інших цінних водно-болотних угідь. На жаль, і вони мають проблеми з охороною їх природних цінностей.

Річкові мережі країни також знаходяться під захистом національного законодавства, але не досить досконала структура державних органів влади, великі і не завжди обґрунтовані права місцевих органів самоврядування, відомчі та приватні інтереси не дозволяють належним чином його реалізовувати, що призводить до втрати цінних водно-болотних комплексів, негативних змін їх структур та функцій.

Колізії закладені у чинному законодавстві здебільшого через відомчий підхід до розроблення законів. Земельний, Лісовий та Водний кодекси розроблялись різними відомствами, спрямовані насамперед в інтересах відповідних відомств. Тому ці відомства не зацікавлені і не є відповідальними за збереження природних водно-болотних угідь, вони не реалізують природоохоронні проекти і програми, а лише вузькоресурсні. Так, під час розробки проектів захисту населених пунктів від підтоплення не ставиться навіть питання, як зберегти водорегулюючі функції боліт, як і не ставиться питання про збереження природоохоронних функцій зволжених лісів, коли там плануються суцільні рубки дерев.

Однією з основних проблем є те, що *норми Земельного та Водного кодексів щодо ширини прибережних захисних смуг враховуються у земельній документації вже після розробки проектів землеустрою*. Це стосується також меж територій та об'єктів природно-заповідного фонду. Тому є важливим передбачити у законодавстві

---

<sup>9</sup> Див. Положення «Про державну систему моніторингу довкілля», затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 30.03. 1998 р. № 391; Положення про моніторинг земель, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 20.08. 1993 р. № 661 (з наступними змінами), Розпорядження Кабінету Міністрів України від 31 грудня 2004 р. N 992-р

«Про схвалення Концепції Державної програми проведення моніторингу навколишнього природного середовища» та ін.  
Проект ЄС «Співпраця щодо довкілля Чорного моря»

положення, які дозволяють дотримуватись передбачених законодавством режимів на більш ранніх стадіях, ще до розробки землепорядної документації.

Одним з неузгоджених моментів діючого законодавства є відомчий підхід до регулювання моніторингу природних ресурсів, що є складовими водно-болотного угіддя, в першу чергу, *земель* (ст. 191-192 **Земельного кодексу**) і *вод* (ст. 15, 17, 21 **Водного кодексу**). Відповідні кодекси розглядають моніторинг земель і вод відокремлено. Моніторинг вод передбачає ведення державного моніторингу поверхневих і підземних вод, збирання, обробку, збереження та аналіз інформації про стан вод. На наш погляд, з екологічної точки зору, здійснювати моніторинг вод треба в комплексі з аналізом стану земель водозбірного басейну, який, за визначенням Водного кодексу, є частиною земної поверхні і товщі ґрунтів, звідки стікає вода у водотоки чи водойми (ст. 1).

- Колізії існують і між Законами України „Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України” та „Про екологічну мережу України”, перший з яких відносить до ключових територій екомережі всі водно-болотні угіддя, а другий – лише водно-болотні угіддя міжнародного значення. В першому з названих Законів, крім водно-болотних угідь міжнародного значення, виділяються також відповідні угіддя загальнодержавного та місцевого значення, регламентуються завдання щодо складання переліків водно-болотних угідь *загальнодержавного значення* і переліків водно-болотних угідь *місцевого значення*, а також щодо розроблення менеджмент-планів для водно-болотних угідь *загальнодержавного значення*, в другому ж Законі взагалі відсутній поділ цих угідь на відповідні категорії.
- Серйозні колізії виникають в законодавстві щодо статусу і правового режиму водно-болотних угідь, що знаходяться на землях різного функціонального призначення. Проблемним, зокрема, є статус угідь, що входять до охоронних зон навколо об’єктів природно-заповідного фонду, а в процесі формування екологічної мережі ті самі проблеми виникнуть із сполучними територіями (екокоридорами). Конфлікт правових режимів виникає у випадку, коли водно-болотні угіддя входять до складу не вкритих лісом земель лісгосподарського призначення, одночасно перебуваючи у складі прибережних захисних смуг - частини земель водного фонду.

### **III. Практичне впровадження з метою оцінки ефективності існуючих правил і вимог до збереження, захисту і сталого управління водно-болотними угіддями**

**Як законодавство впроваджується в життя.**

**Головні проблеми, пов'язані із застосуванням і дотриманням закону, указаними і проаналізованими в частині II, зокрема, на регіональному і місцевому рівнях**

Загалом, в Україні, як було показано в попередньому розділі, досить розвинене законодавство, але на практиці воно далеко не завжди реалізується належним чином. На жаль, нерідко з порушенням законодавства виділяються під забудову цінні природні території, надаються дозволи на господарську діяльність у межах водних об'єктів та прибережних захисних смуг. Земельні органи не вносять належним чином відомості у земельну документацію щодо законно створених територій та об'єктів природно-заповідного фонду, не кажучи вже про прибережні захисні смуги, якщо не проведені роботи щодо землеустрою та винесення меж цих територій на місцевості, а це потребує значних державних коштів, яких на даний час у держави немає.

Упорядкування структури природних територій та земель, які інтенсивно використовуються, оптимізація водних балансів річкових басейнів, забезпечення стабільності та поліпшення екологічної ситуації, підтримання водорегулюючих функцій ландшафтів водозбірних територій, зокрема, розширення мережі природно-заповідного фонду, його упорядкування та утримання, створення захисних лісонасаджень, проведення заліснення територій у водозбірних басейнах річок, відродження джерел, їх паспортизація, відтворення та збереження водно-болотних угідь відноситься до пріоритетних напрямів Загальнодержавної програми розвитку водного господарства, що затверджена Законом України від 17.01.2002 №2988-III. Екологічними напрямами здійснення програми є і відновлення та підтримання сприятливого гідрологічного режиму водних об'єктів та запобігання шкідливій дії води та удосконалення управління водокористуванням, охороною та відтворенням водних ресурсів.

Разом з тим, на практиці ні осушувальна, ні зрошувальна меліорація, ні захист населених пунктів і сільськогосподарських угідь від шкідливої дії води не враховують належним чином екологічні принципи, бо не проходять по справжньому екологічну експертизу. Тому часто гідромеліоративна діяльність призводить до втрати цінних водно-болотних угідь, спрямлення річок, збільшення евтрофованості водних об'єктів, «цвітіння» в них води, їх заростання, подальшого підтоплення, втрати їх краси та привабливості. На жаль, державні органи водного господарства практично не

реалізують екологічні проекти щодо відновлення водно-болотних угідь. Тому недофінансування гідромеліоративних проектів та програм є позитивним чинником для збереження водно-болотних угідь. На щастя, природа, у тому числі водно-болотні угіддя, має великий потенціал самовідновлення, хоча ці процеси, якщо цьому не сприяти, потребують багато часу.

Ще однією з проблем є «відомчість» інтересів різних міністерств, задіяних в охороні та використанні водно-болотних угідь та неналежний рівень взаємодії відповідних державних структур. Це насамперед стосується ресурсних відомств, особливо лісогосподарського, яке розглядає території своїх підприємств головним чином з точки зору отримання лісової продукції.

- **Ідентифікація і розмежування**

Ця проблема є однією з основних. Прийняття рішення про визначення водно-болотних угідь міжнародного значення, створення та оголошення територій та об'єктів природно-заповідного фонду автоматично не означає включення меж цих об'єктів у земельпорядну документацію, тому що ще потребується розроблення проектів землеустрою та винесення меж в натурі (на місцевості). Найкращим виходом з цієї ситуації мало б бути навіть не наявність величезних фінансових ресурсів для розробки проектів землеустрою та винесення меж в природу, а насамперед переведення усіх місцевих управлінь Держкомзему на роботу з цифровими картами, що значно спрощує отримання та опрацювання земельпорядної інформації, та зобов'язання оформити земельпорядну документацію меж територій державних підприємств.

За наявності цифрових баз даних земельпорядна документація щодо створюваних об'єктів буде готуватися ще до прийняття рішень про їх створення в комп'ютерному режимі.

Згідно з наказом Мінекоресурсів від 27.12.2002 № 524 (zareestrovano v Minyosti 20.01.2003 za № 40/7361 «Про затвердження Структури, змісту і порядку ведення паспорта водно-болотного угіддя міжнародного значення», який підготовлено на виконання постанови Кабінету Міністрів України від 29 серпня 2002 р. №1287 "Про Порядок надання водно-болотним угіддям статусу водно-болотних угідь міжнародного значення" та з метою удосконалення управління у сфері охорони раціонального використання водно-болотних угідь», територіальні органи Мінприроди є відповідальними за ведення паспортів водно-болотних угідь міжнародного значення та до 1 грудня кожного року звітують перед міністерством про зміни в екологічному стані водно-болотних угідь та вжиті заходи щодо охорони і збереження, стан використання природних ресурсів, проведені дослідження, загрози, що виникли за

звітний період, а у разі необхідності (значного негативного впливу на угіддя, стихійних явищ тощо), коли недостатньо місцевих рішень, терміново вносять відповідні пропозиції до Мінприроди України.

- **Статус (включаючи права власності)**

Однією з проблем є надання водно-болотних угідь в оренду приватним особам та організаціям з метою ведення мисливського та рибного господарства. При цьому держава не отримує належної компенсації, часто порушуються права місцевих жителів щодо загального природокористування, а у межах водно-болотних угідь можуть проводитися необґрунтовані та шкідливі для їх екосистем заходи з поглиблення, зміни меж, зариблення, вселення чужорідних видів фауни, утримання понадоптимального поголів'я тощо.

- **Заходи із захисту  
- як захисні території**

Практично найбільш дієвим заходом вважається заповідання водно-болотних угідь. В межах природно-заповідних територій за наявності спеціальних адміністрацій природокористування є найбільш контрольованим. Це, насамперед, стосується природних та біосферних заповідників, національних природних парків та біля 20 регіональних ландшафтних парків. Природно-заповідні установи в основному відповідально відносяться до дотримання режиму природоохоронної території та здійснюють окремі заходи щодо поліпшення збереження та відновлення природних комплексів та об'єктів. До відновлювальних заходів відносяться спорудження водорегулюючих дамб на витоках з озер у Шацькому національному природному парку, будівництво перепадів на гірських річках у національних природних парках Карпатського регіону, розчистка русел річок під час паводку у національному природному парку «Прип'ять-Стохід», відновлення функцій боліт у національному природному парку «Деснянсько-Старогутський» тощо.

- Безперешкодний захід по захисту видів**

Заходи щодо збереження видів флори та фауни, особливо рідкісних та зникаючих, переважно здійснюються у межах територій природно-заповідних установ.

За результатами договору з Мінприроди у 2006 році Українським науково-дослідним інститутом екологічних проблем видано Плани заходів щодо збереження популяцій видів флори та фауни, що занесені до Червоної книги України, до

міжнародних Червоних переліків, в межах установ природно-заповідного фонду (всього щодо 50 видів), які і впроваджуються на заповідних територіях.

Установи природно-заповідного фонду також проводять велику роботу щодо підтримання природоохоронного режиму, окремі заходи щодо відтворення мисливських видів фауни, рідкісних та зникаючих видів. Зокрема, робляться штучні гнізда, ставляться решітки на входи в печери, де проживають кажани, загороджуються місця знаходження рідкісних видів флори та фауни, розмноження в штучних умовах та випуск в природу тощо.

Такі роботи з кожним роком здійснюються все більше, хоча і досі кошти на це виділяються недостатні.

#### **- Регуляція захисту зовнішніх захисних територій або видів, врегульовані заходи, наприклад, санкціонування EIA/SEA**

У 2008 році підготовлено та надіслано до Секретаріату Рамсарської конвенції Інформаційний опис транскордонного українсько-білоруського водно-болотного угіддя міжнародного значення «Прип'ять-Стохід-Простир»; наразі готується проект відповідної міжміністерської угоди про співробітництво.

Перспективним є приєднання України до транскордонного угорсько-словацького водно-болотного угіддя на Тисі, до співробітництва в межах якого Україна вже запрошена. Практично на кожній транскордонній річці можна визначати транскордонні водно-болотні угіддя міжнародного значення, як-то: з Польщею на Західному Бузі, з Румунією і Молдовою на Дунаї і Пруті, з Молдовою – на Дністрі, з Росією – на Десні та Сіверському Донці.

#### **• Заходи управління**

- Згідно зі статтею 58 Земельного кодексу України, **до земель водного фонду** належать землі, зайняті:

а) морями, річками, озерами, водосховищами, іншими водними об'єктами, болотами, а також островами, не зайнятими лісами;

б) прибережними захисними смугами вздовж морів, річок та навколо водойм, крім земель, зайнятих лісами;

в) гідротехнічними, іншими водогосподарськими спорудами та каналами, а також землі, виділені під смуги відведення для них;

г) береговими смугами водних шляхів.

Для створення сприятливого режиму водних об'єктів уздовж морів, навколо озер, водосховищ та інших водойм встановлюються водоохоронні зони, *розміри яких визначаються за проектами землеустрою.*

Відповідно до статті 59 ЗК України громадянам та юридичним особам за рішенням органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування можуть безоплатно передаватись у власність замкнені природні водойми (загальною площею до 3 гектарів), де вони можуть створювати рибогосподарські, протиерозійні та інші штучні водойми, а також передаватись на умовах оренди земельні ділянки прибережних захисних смуг, смуг відведення і берегових смуг водних шляхів, а також озера, водосховища, інші водойми, болота та острови для сінокосіння, рибогосподарських потреб, культурно-оздоровчих, рекреаційних, спортивних і туристичних цілей, проведення науково-дослідних робіт тощо.

Статтею 60 Земельного кодексу України і статтею 88 Водного кодексу України встановлено розміри прибережних захисних смуг, які створюються у межах водоохоронних зон, а саме: для малих річок, струмків і потічків, а також ставків площею менш як 3 гектари - 25 метрів; для середніх річок, водосховищ на них, водойм, а також ставків площею понад 3 гектари - 50 метрів; для великих річок, водосховищ на них та озер - 100 метрів. Разом з тим уточнюється, що розмір та межі прибережної захисної смуги уздовж морів та навколо морських заток і лиманів встановлюються за проектами землеустрою, а в межах населених пунктів - з урахуванням містобудівної документації.

Стаття 89 Водного кодексу та стаття 61 Земельного кодексу регламентують природоохоронний статус прибережних захисних смуг та режим обмеженої господарської діяльності в них. Тут, зокрема, забороняється:

- а) розорювання земель (крім підготовки ґрунту для залуження і залісення), а також садівництво та городництво;
- б) зберігання та застосування пестицидів і добрив;
- в) влаштування літніх таборів для худоби;
- г) будівництво будь-яких споруд (крім гідротехнічних, гідрометричних та лінійних), у тому числі баз відпочинку, дач, гаражів та стоянок автомобілів;
- г) влаштування звалищ сміття, гноєсховищ, накопичувачів рідких і твердих відходів виробництва, кладовищ, скотомогильників, полів фільтрації тощо;
- д) миття та обслуговування транспортних засобів і техніки.

Водним кодексом (стаття 90) та Земельним кодексом (стаття 62) встановлюються обмеження у використанні земельних ділянок прибережних захисних

смуг уздовж морів, морських заток і лиманів та на островах у внутрішніх морських водах відповідно до, а саме:

1. У прибережних захисних смугах уздовж морів, морських заток і лиманів та на островах у внутрішніх морських водах забороняється:

а) влаштування полігонів побутових та промислових відходів і накопичувачів стічних вод;

б) влаштування вигребів для накопичення господарсько-побутових стічних вод об'ємом понад 1 кубічний метр на добу;

в) влаштування полів фільтрації та створення інших споруд для приймання і знезаражування рідких відходів;

г) застосування сильнодіючих пестицидів.

Але ж на практиці водне та земельне законодавство в цій частині у багатьох випадках порушується. Відомо, що правові норми тоді є дієвими, коли вони забезпечені в своєму виконанні стимулюючими механізмами, або ж заходами державного примусу, в першу чергу – у вигляді юридичної відповідальності. Проаналізувавши питання адміністративної та кримінальної відповідальності у цій сфері, ми дійшли висновку, що законодавством встановлено лише загальні умови відповідальності за порушення правил охорони водних ресурсів. Однак поки що не встановлено відповідальності за дії чи бездіяльність, пов'язані з порушенням режиму ведення господарської діяльності в водоохоронних зонах та прибережних смугах. Тому **пропонується внести до Кодексу про адміністративні правопорушення окрему статтю 59-2 „Порушення режиму ведення господарської діяльності в водоохоронних зонах вздовж річок, морів, навколо озер, водосховищ та інших водойм”.**

Слід також встановити відповідальність виконавчих органів і контролюючих ланок за недотримання законодавства в частині встановлення водоохоронних зон та прибережних захисних смуг та режиму господарської діяльності в них.

Розроблення землевпорядної документації та винесення меж в натурі (на місцевості) територій та об'єктів природно-заповідного фонду відносяться до основних напрямів діяльності Мінприроди та його територіальних органів. Разом з тим, значні фінансові потреби для таких робіт та невиділення належних коштів з місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища є анти стимулюючими заходами.

- **Заходи планування території на національному, регіональному і місцевому рівнях**

Згідно з Законом України «Про Генеральну схему планування території України» (2002) Генеральна схема планування території України визначає пріоритети

та концептуальні рішення планування і використання території країни, вдосконалення систем розселення та забезпечення сталого розвитку населених пунктів, розвитку виробничої, соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури, формування національної екологічної мережі. Об'єкти водного фонду згідно зі статтею 3 Закону України «Про екологічну мережу України» є також об'єктами екомережі країни.

**Основними проблемами нормативно-правового регулювання збереження водно-болотних угідь, що заважають належному правозастосуванню, в Україні є:**

- відсутність чіткого механізму надання у користування та передачі у власність земель водного фонду і, як наслідок, монопольне становище окремих мисливсько- та рибогосподарських структур, які є практичними банкрутами, але штучно утримуються завдяки існуючому адміністративно-командному механізму управління;
- занадто велика централізованість і процедурна ускладненість у прийнятті управлінських рішень навіть з простих питань;
- загальна технічна складність структурної побудови нормативно-правових актів України з відповідних питань, чисельні посилання в одному документі на багато інших; наявність колізій та дублюючих положень в них;
- відсутність багатьох відомчих нормативно-правових актів, на які посилаються чинні закони і в яких повинні регулюватися конкретні питання щодо механізмів застосування цих законів тощо.

На жаль, розробка проектів нормативно-правових актів здійснюється за відомчим принципом, виходячи з вузьковідомчої заінтересованості того міністерства, яке є головним розробником проекту; за процедурою проходження проектів нормативних актів знаходяться шляхи неналежного погодження проектів з іншими центральними органами виконавчої влади. Інший шлях – затвердження нормативних документів надвідомчого характеру на рівні окремих міністерств чи інших центральних органів виконавчої влади. Кожне відомство намагається узаконити якомога більше своїх повноважень у всіх сферах діяльності, створюючи всілякі перешкоди для інших.

- Щодо виконання Україною міжнародних зобов'язань перед Рамсарською конвенцією про водно-болотні угіддя

Без сумніву, Україна потребує розробки Національного плану дій (заходів) щодо збереження водно-болотних угідь, особливо водно-болотних угідь міжнародного

значення, щодо яких Україна взяла на себе міжнародні зобов'язання. Згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 29.08.2009 № 1287 «Про Порядок надання водно-болотним угіддям статусу водно-болотних угідь міжнародного значення» контроль за дотриманням вимог природоохоронного законодавства в межах водно-болотних угідь міжнародного значення здійснюється Мінприроди та його територіальними органами відповідно до чинного законодавства. Якщо приморські водно-болотні угіддя певним чином підтримуються завдяки Загальнодержавній програмі охорони та відтворення довкілля Азовського і Чорного морів, то материкові водно-болотні угіддя міжнародного значення державними програмами не захищені.

Національна стратегія збереження водно-болотних угідь, яка нещодавно розроблялася, але так і не була схвалена на належному рівні, швидше була науковим проектом, який концептуально не дуже вписується в національне законодавство.

Мабуть доцільніше в Україні розробляти документи, які напряму відносяться до її міжнародних зобов'язань. Якби в Україні ставили питання про участь у Стратегічному плані дій Рамсарської конвенції шляхом розробки та схвалення відповідної програми, то такий підхід мав би більше шансів реалізуватися.

Так, на кожні 3 роки Конференція Договірних сторін Рамсарської конвенції визначає завдання (стратегічні та оперативні цілі тощо), які кожна Договірна сторона має реалізовувати і до наступної наради Конференції Договірних сторін має відзвітуватися. На 2003-2008 роки (два міжзвітні періоди) Конференцією Договірних сторін приймався відповідний Стратегічний план дій щодо збереження водно-болотних угідь. На жаль, в Україні цей документ не впроваджувався.

10 нарада Конференції Договірних сторін Рамсарської конвенції, яка відбулася в м. Чаньгоу у Південній Кореї 24.10-04.11.2008 схвалила Резолюцією Х.I Рамсарський Стратегічний план дій на 2009-2015 роки.

Вважаємо, що відповідно до рішень нарад Конференції Договірних сторін Рамсарської конвенції про водно-болотні угіддя Урядом має прийматися відповідний план заходів.

## ІУ. Досвід ЄС у питаннях регулювання водно-болотних угідь (ВБУ)

У цьому розділі стисло описуються правові рамки ЄС та подаються два приклади національного законодавства, розробленого в окремих державах-членах ЄС для забезпечення захисту, управління та гармонійного (невиснажливого) використання водно-болотних угідь - Франції та Іспанії. Зокрема, розглядаються приклади, спрямовані на заохочення активного залучення місцевих громад до невиснажливого (сталого) використання водно-болотних угідь.

### ІУ. 1. Рамки ЄС

В ЄС немає законодавства, яке б специфічно регулювало захист та управління водно-болотними угіддями (ВБУ), хоча ВБУ підпадають під сферу регулювання природоохоронного законодавства. Директива Ради Європи 79/409/ЕЕС стосовно збереження диких птахів вимагає від держав-членів надавати особливої уваги збереженню ВБУ, тоді як Директива 92/43/ЕЕС щодо збереження природних ареалів та дикої фауни і флори, визначає як пріоритети для збереження, поміж інших, лагуни, середземноморські тимчасові ставки, активні болота, вологі луки та вапнякові болота.

В 1995 р. Європейська Комісія опублікувала Повідомлення до Ради Європи та Європейського Парламенту стосовно *Розумного використання та збереження водно-болотних угідь*. Європейська Комісія відзначила, що ВБУ є однією з найбільш постраждалих екосистем та ландшафтів. З початку століття дві третини європейських ВБУ вже зникло. Враховуючи правові та інституційні рамки, у Повідомленні рекомендується інтегрувати вимоги розумного використання та збереження ВБУ у чинне законодавство, зокрема, усуваючи економічні мотиви та правове заохочення для руйнування ВБУ. Відзначається також, що ВБУ повинні зокрема враховуватися у планах землекористування та при оцінці впливу на довкілля (ЕІА). Для ВБУ, які не підпадають під категорію місць «Натура 2000» (це стосується і рамсарських ВБУ міжнародного значення, тобто визначених Рамсарською конвенцією), Європейська Комісія розглядала можливість включення додаткових вимог, близьких до викладених у статті 6 Директиви 92/43/ЄС щодо заходів, необхідних для забезпечення захисту особливо охоронюваних територій та обов'язкової оцінки впливу на довкілля для окремо визначених проектів. Однак Комісія також відзначила, що такий підхід надав би перевагу запровадженню більш жорстких заходів на національному рівні. Іншими словами, *замість розробки та запровадження законодавства на рівні ЄС, Комісія*

*віддала однозначну перевагу національним заходам і законодавству щодо захисту ВБУ, які не підпадають під Європейське природоохоронне законодавство, зокрема, Директиву про ареали поширення.*

Прийняття у 2000 році Директиви Європарламенту та Ради Європи 2000/60/ЄС, яка визначила рамки дій громадськості у галузі водної політики (Рамкової Водної Директиви, WFD), стало новим важливим кроком у розвитку підходів ЄС до захисту ВБУ. Директива чітко визначає розумне використання та збереження ВБУ як одну із своїх цілей. У Статті 1(а) зазначається, що метою цієї Директиви є встановлення рамок умов для захисту внутрішніх поверхневих, перехідних, прибережних та ґрунтових вод, які *(а)запобігають подальшому погіршенню, захищають та підвищують статус водних екосистем і, стосовно їх потреб у воді, сухопутних екосистем та ВБУ, які безпосередньо залежать від водних екосистем.* Однак Директива не дає визначення ВБУ і не вказує, які заходи необхідно вживати для запобігання подальшого погіршення, захисту та підвищення статусу ВБУ, безпосередньо залежних від водних екосистем.

Пояснювальний Документ №12, підготовлений в рамках Стратегії Спільного Впровадження для ВБУ, роз'яснює *«роль ВБУ у Рамковій Водній Директиві<sup>10</sup>»*. Зокрема, Пояснювальний Документ деталізує статус ВБУ у контексті WFD (Рамкової Директиви по Воді) та методи їх визначення. У Документі також детально роз'яснюється специфічна роль ВБУ у досягненні екологічних цілей WFD, взаємозв'язок між системами ВБУ та сильно модифікованими та штучними водними організмами, регулювання ВБУ як захисних територій, роль ВБУ як частини річкових басейнів у зниженні впливів та тиску на екосистеми, процес менеджмент-планування, роль ВБУ у тих програмах заходів, які повинні бути розроблені для кожного басейну річки. Нарешті, Директива роз'яснює застосування вимог моніторингу до ВБУ.

Більшість держав-членів впроваджують ці вимоги ЄС на національному рівні, таким чином забезпечуючи розумне використання та збереження ВБУ опосередковано через захист природи та законодавство щодо управління водними ресурсами. Транспозиція відповідних директив ЄС в національне законодавство часто включає запровадження більш детальних положень та механізмів забезпечення ефективної

---

10

[http://circa.europa.eu/Public/irc/env/wfd/library?1=/framework\\_directive/guidance\\_documents/guidance\\_wetlands/\\_EN\\_1.0\\_&a=d](http://circa.europa.eu/Public/irc/env/wfd/library?1=/framework_directive/guidance_documents/guidance_wetlands/_EN_1.0_&a=d)

Проект ЄС «Співпраця щодо довкілля Чорного моря»

імплементатії вимог ЄС по захисту та збереженню ВБУ, як правило, в рамках водного законодавства та законодавства з охорони природи. Деякі держави-члени також розробили активну політику, спеціально спрямовану на захист ВБУ. Однак прикладів спеціального законодавства щодо регулювання ВБУ як таких (наприклад, наявність спеціального закону про ВБУ) не існує.

## **IУ.2. Французький підхід до захисту ВБУ**

У 1995 році уряд прийняв національний план дій щодо ВБУ з метою зупинення їх деградації, забезпечення їх сталого збереження шляхом ефективного управління та надання переваги відновленню важливих ВБУ. Цей план був розроблений за результатами національної оцінки стану ВБУ у Франції. Ця оцінка, опублікована у 1994 році, засвідчила постійне та досить різке зниження кількості ВБУ (з 1960 по 1995 роки зникло 50% французьких ВБУ) та роль різних законодавчих актів та субсидій державних та місцевих органів влади у знищенні ВБУ.

План передбачав п'ять основних типів заходів:

- Здійснення інвентаризації та посилення інструментів моніторингу;
- Ініціювання науково-дослідної програми для дослідження ВБУ;
- Забезпечення злагодженості всіх державних політик;
- Початок відновлення ВБУ через програму управління або реставраційні заходи;
- Започаткування програми інформування, підвищення обізнаності та підготовки для адміністрацій, виборних органів влади та керівників.

Здійснення плану дозволило створити національну службу спостереження за ВБУ і у 2001 році п'яти пунктів трансферу ВБУ в залежності від їх типу: середземноморські лагуни, гирла річок, болотисті луки, ставки та басейни, внутрішні ВБУ та прибережні ВБУ регіонів Атлантики та Північного моря<sup>11</sup>. Головною метою було створення механізмів заохочення та підтримка місцевих ініціатив для сталого управління ВБУ шляхом доведення цілей та засобів Національного плану дій до практикуючих менеджерів ВБУ і їх широке розповсюдження. Пункти трансферу ВБУ відповідають за збір, аналіз та надання інформації про ВБУ, сприяння сталому управлінню ВБУ, оцінку результатів та співпрацю у проведенні запланованих заходів на національному рівні.

---

<sup>11</sup> <http://www.zones-humides.org/>  
Проект ЄС «Співпраця щодо довкілля Чорного моря»

Відповідальними за підтримку пунктів трансферу ВБУ є Регіональний офіс Міністерства довкілля та місцева Водна адміністрація.

#### **ІУ.2.1. Законодавство, що справляє негативний вплив на ВБУ**

Особливо цікаво, що оцінка, здійснена у 1994 році, виявила, що однією з головних причин деградації ВБУ була політика різних секторів суспільства, зокрема політика сільського та рибного господарств, а також політика територіального планування.

Попереднє законодавство, яке заохочувало заходи з негативним впливом на ВБУ, було анульовано. Такі акти включали, наприклад, положення, які заохочували висушування ВБУ, яке необхідно розглядати у комбінації з новими положеннями Закону «Про воду» 1992 року, якими було введено положення, згідно з яким осушування ВБУ вище певного поверхневого порогу вимагало затвердження або декларування.

Навіть зараз деякі заходи, що здійснюються, розцінюються як такі, що негативно впливають на стан ВБУ. Одним таким прикладом є факт, що розроблені ділянки землі не можуть користуватися деякими податковими пільгами, які пропонуються ВБУ. Під „розроблені ділянки землі” підпадають і ВБУ, підготовлені та оснащені для здійснення ігрових заходів. Мисливці часто зацікавлені та залучаються до сталого управління та відновлення ВБУ. Однак ВБУ, що застосовуються для ігор, не підлягають звільненню від оподаткування, яке спеціально пропонується для ВБУ.

#### **ІУ. 2.2. Регулювання ВБУ: як стимулювати розумне використання та збереження?**

На сьогодні розумне використання та захист ВБУ головним чином регулюються загальними та спеціальними положеннями Кодексу з охорони довкілля та Сільського кодексу, а також законодавством щодо захисту природи, тобто через мережу «Натура 2000» та Рамкову Водну директиву.

Два недавніх закони запровадили значні зміни до правового та податкового статусу ВБУ:

- Закон №2005-157 від 23 лютого 2005 р. стосовно розвитку сільських територій: забезпечив політичне та юридичне визнання ВБУ у окремому розділі, спеціально присвяченому ВБУ під назвою: «Положення стосовно збереження, реставрації та оцінювання ВБУ», який в основному складається з поправок до різних кодексів і, зокрема, до Кодексу з охорони довкілля;
- Закон №2006-1772 від 30 грудня 2006 р. стосується води та водного середовища; спрямований в основному на внесення вимог Рамкової Водної директиви у французьке законодавство.

Обидва закони внесли суттєві зміни до Кодексу з охорони довкілля з метою вдосконалення механізму регулювання ВБУ. Головні положення подані нижче за темами.

### ***Визначення ВБУ***

ВБУ визначені у ст. L.211-1 Кодексу з охорони довкілля як *«ділянки землі, що використовуються або ні, звичайно затоплені або насичені прісною, солоною або солонуватою водою, постійно або тимчасово. Їх рослинність, коли вона є, представлена переважно гідрофільними рослинами протягом принаймні частини року»*. В основному, це визначення містить три критерії для виявлення ВБУ: затоплення водою, рівень насичення ґрунту та гідрофільна рослинність.

Це визначення було деталізовано у Декреті від 30 січня 2007 року, який був включений в статтю R. 211-108 Кодексу з охорони довкілля. ВБУ повинні визначатися в першу чергу за морфологією ґрунту, пов'язану з присутністю води природного походження та можливою присутністю гідрофільних рослин. В разі відсутності такої рослинності морфологія ґрунту є достатньою для визначення ВБУ. Наказ від 24 червня 2008 року спеціально виділив ці альтернативні критерії:

- Морфологія ґрунту: Додаток 1 містить список типів ґрунтів та визначає методи їх ідентифікації.
- Рослинність, якщо вона є, повинна характеризуватися за видами, типовими для ВБУ (у Додатку 2 подається список таких видів, доповнений при необхідності додатковим списком видів, затвердженим регіональним префектом (представником уряду в регіоні). Пропозицію подає Регіональна наукова рада з природної спадщини у вигляді адаптованому до біогеографічної території.

Рослинність також може характеризуватися присутністю видів, типових для ВБУ, список та метод ідентифікації яких подається додатком до Наказу.

Наказ також містить протоколи стосовно відбору зразків ґрунту та рослинності.

### ***Делімітація ВБУ***

Делімітація ВБУ зазвичай здійснюється в ході підготовки документації по плануванню та управлінню водними ресурсами:

- Генеральний план розвитку та управління водними ресурсами (SDAGE)
- Місцевий план розвитку та управління водними ресурсами (SAGE)<sup>12</sup>

Окрім цього, префект має право, що становить частину його регуляторних функцій, здійснювати делімітацію ВБУ у консультації з місцевими органами влади.

Декрет від 30 січня 2007 року регулює делімітацію ВБУ. Він визначає, що делімітація ВБУ повинна здійснюватися шляхом відміток затоплення або частотою припливів у діапазоні, що відповідає морфології ґрунту та рослинності, які використовуються як критерії для визначення ВБУ. Наказ від 24 червня 2008 року визначає, що периметр ВБУ повинен бути делімітований якомога ближче до території, що відповідає критеріям визначення ВБУ. Однак ці критерії наразі переглядаються, оскільки їх застосування призвело до віднесення до ВБУ значної частини територій деяких районів.

### ***Захист та використання ВБУ***

У статті L211-1-1 відзначається, що збереження та збалансоване управління ВБУ представляють загальний інтерес. Стаття також вимагає, щоб національна, регіональна та місцева політика для загальних територій та виділення державних субсидій здійснювалися з врахуванням особливих складнощів збереження та сталого використання ВБУ та їх внеску у політику, спрямовану на збереження біологічного різноманіття ландшафтів, управління водними ресурсами та попередження паводків.

---

<sup>12</sup> Генеральний план розвитку та управління водними ресурсами (SDAGE) визначає для кожного басейнового регіону напрямки збалансованого управління водними ресурсами, в той час як SAGE є місцевим плановим документом, який визначає заходи управління та захисту, завдання якості, правила спільного користування водними ресурсами, тощо.  
Проект ЄС «Співпраця щодо довкілля Чорного моря»

Кожен з підрозділів в межах їх компетентності: держава і державні заклади, регіони, департаменти, муніципалітети повинні забезпечити узгодженість між різними стратегіями на цих територіях. Іншими словами, закон накладає чітке зобов'язання на державну владу на різних рівнях утримуватися від вжиття заходів, що справляють негативний вплив на стан та збереження ВБУ, а також вживати позитивних дій, щоб зберегти та захистити ВБУ, а також координувати різні стратегії, що впливають на ВБУ.

В рамках процедури, закладеної у Місцевому плані розвитку та управління водними ресурсами (SAGE) можуть бути делімітовані **ВБУ, що мають особливу екологічну значимість (інтерес)**. До таких ВБУ відносять ВБУ, підтримання та реставрація яких є особливо цікавими з точки зору інтегрованого управління басейновою територією, або які можуть представляти собою цінність для туристів, екологів, ландшафту або ігор. ВБУ, що мають особливий екологічний інтерес, делімітуються за наказом представника уряду у регіоні (префекта) після консультацій з різними зацікавленими сторонами. Для кожного ВБУ з особливим екологічним інтересом префект повинен затвердити програму дій, спрямовану на підтримання, відновлення, управління та сталий розвиток цього ВБУ. Зокрема, він повинен визначити конкретні заходи для їх виконання землевласниками або користувачами, такими як фермери. Такі заходи можуть включати покриття землею, управління сільськогосподарськими відходами, управління добривами та водою для поливу, відновлення ВБУ та інше.

На цих територіях SAGE може визначити **ВБУ, стратегічно важливі для управління водними ресурсами**, де префект призначає деякі сервітути (обов'язкові роботи), зокрема, накладання на землевласників зобов'язання по підтримці та збереженню пристосувань, які дозволяють тимчасове затоплення певних ділянок землі, щоб не допустити втрати питної води.

Окрім режиму захисту, який встановлюється європейським природоохоронним законодавством, наприклад, «Натура 2000», ВБУ можна також захищати з допомогою інших природоохоронних режимів, таких як біотопи (для захисту деяких видів фауни чи флори, наявних у окремих ставках та болотах), національні та регіональні природні заповідники, а також спеціальних режимів у рамках національних чи регіональних природних парків.

Французьке законодавство також приділяє особливу увагу ВБУ в частині встановлення спеціальних правил та вимог для певних установок та видів робіт, які мають потенційний вплив на воду. Зокрема, стосовно місцезнаходження установок чи проведення робіт правила та вимоги (які повинні встановлюються наказами міністерств) можуть включати вимоги, необхідні для захисту ВБУ.

Інші заходи включають податкові пільги, зокрема, часткове звільнення від податку на землю на незабудованих територіях. Згідно з Законом №2005-157 від 23 лютого про розвиток сільських територій мер відповідає за визначення списку ділянок землі, розташованих у ВБУ, які можуть користуватися 50-ти відсотковими податковими пільгами на землю на незабудованих територіях муніципальної частини території. Це також відноситься до природних пасовищ та луків, сінокосів та вигонів, пасовищ з грубими травами, боліт.

На завершення, як зазначалося вище, заходи щодо захисту ВБУ можуть включатися у планові документи з управління водними ресурсами (SDAGE та SAGE). Наприклад, SDAGE для району Loire-Bretagne містить розділ, повністю присвячений ВБУ під назвою: «Збереження ВБУ та біорізноманіття». Він визначає наступні напрямки роботи:

- Ідентифікація ВБУ та включення їх до документів територіального планування
- Відтворення та реставрація ВБУ паралельно з активною політикою попередження руйнування ВБУ
- Підвищення обізнаності населення
- Покращення існуючих знань, зокрема, шляхом здійснення інвентаризації з допомогою SAGE

### **ІУ. 2.3. Майбутній розвиток**

У зовсім недавньому звіті під назвою «Чи впроваджується політика стосовно ВБУ?», підготовленому для Сенату, дається оцінка ефективності чинної політики та законодавчих рамок і пропонуються шляхи їх вдосконалення. У звіті підкреслюється, що однією з головних функцій ВБУ є регулювання руху води, зокрема, ВБУ є ключовим інструментом попередження чи обмеження ефектів паводків у сільських територіях. ВБУ також відіграють важливу роль в очищенні стічних вод і слугують

резервом питної води. Окрім того, ВБУ є ключовим фактором збереження та розвитку біорізноманіття.

У звіті підкреслюється, що державні фінансові ресурси, що виділяються на управління та захист ВБУ, важко ідентифікувати та оцінити. У звіті справедливо підкреслюється, що політика стосовно ВБУ не повинна обмежуватися великими ВБУ показової цінності, вона повинна також піклуватися про звичайні ВБУ. Ця заява вже була зроблена в оцінці стану ВБУ 1994 року.

Цікаво, що існуючі критерії делімітації вважаються занадто ускладненими і надто важкими для застосування менеджерами. Здається, простіший і більш прагматичний підхід був би значно ефективнішим.

Підкреслюється також, що імплементацію SAGE треба прискорювати, оскільки ці плани є основою для запровадження чітких правил використання води у басейновому регіоні і, таким чином, створення умов для еволюції ВБУ, які залежать від цього басейну.

У звіті пропонується створення спеціального компенсаційного механізму фінансування ВБУ, щоб підтримати їх менеджмент. Також відзначається, що будь-які пільгові права на придбання землі у минулому часто зловживалися органами влади і тому повинні бути значно обмеженішими.

Нарешті, звіт містить наполегливу рекомендацію, що управління на місцевому рівні потребує всілякого сприяння, наприклад, шляхом створення так званих державних закладів.

Інша, більш загальна, критика сучасної французької правової системи полягає в тому, що остання складається з численних засобів захисту, кожен з яких має специфічні цілі, пріоритети, процедури консультування та часові рамки. Така їх множинність спричиняла непорозуміння, брак чіткості, в той час як імплементація нових правил, запроваджених законами, часто гальмувалася, оскільки уряд потребує тривалого часу для прийняття відповідних підзаконних актів чи документів.

Деякі зацікавлені сторони наразі пропонують прийняття спеціального Закону про ВБУ, подібного до законодавства про берегові зони або Закону про гори. Однак, інші заперечують, що замість того, щоб починати такий амбіційний процес, краще було б спочатку усунути існуючі невідповідності та накладки в існуючому законодавстві та забезпечити їх більш ефективну імплементацію.

### **IУ.3. Іспанський підхід до захисту ВБУ**

У 1999 році було прийнято **Іспанський стратегічний план збереження та раціонального використання ВБУ**. Цей стратегічний план був розроблений Міністерством довкілля в рамках його стратегії з біорізноманіття і базувався на цілях Рамсарської конвенції та на Стратегії середземноморських ВБУ. Але цей план не є обов'язковим для виконання і тому не знайшов свого практичного застосування.

Регулювання захисту ВБУ в Іспанії забезпечується декількома актами національного законодавства. Згідно з **Актом про воду 1985 р.** будь-яка діяльність, яка може вплинути на ВБУ, вимагає одержання дозволу або адміністративної концесії. Кожен орган управління басейном річки повинен здійснити інвентаризацію ВБУ на території своєї юрисдикції. Така інвентаризація повинна визначити ВБУ, які піддалися дренажному висушуванню, а також ті, які можна відновити, і ті, які можна створити. Метою такої інвентаризації є, окрім іншого, визначення меж ВБУ, характеристика їх та визначення необхідних заходів із збереження. **Акт про прибережну зону 1988 р.** доповнює Акт про воду, оскільки він охоплює прибережні ВБУ. Останні визначаються як ділянки землі, які можуть покриватися морською водою в періоди високих припливів, штормовою водою або інфільтруватися морською водою. Більше того, **Акт про збереження природних територій та дикої флори і фауни 1989 р.** також вимагає у статті 9.3, щоб місцеві органи управління у басейнах передбачали у своїх більш загальних планах стосовно басейну заходи щодо збереження ВБУ. Отже, іспанський міністр сільського господарства відповідає за здійснення національної інвентаризації ВБУ, щоб відслідковувати стан їх збереження та пропонувати в разі потреби заходи щодо їх захисту<sup>13</sup>.

Окрім національного закону, деякі автономні громади включили заходи, що стосувалися ВБУ, у свої закони про захист довкілля. У Мадридському акті від 28

---

<sup>13</sup> Стаття 25 Акту збереження природних ресурсів та дикої флори і фауни 1989 року  
Проект ЄС «Співпраця щодо довкілля Чорного моря»

червня 1990 року, наприклад, міститься детальний набір правил щодо захисту ВБУ та штучних водоймищ. Подібні положення, що стосувалися ВБУ, були запроваджені у Валенсії та Каталонії.

Незважаючи на ці положення в національному законодавстві, проблеми з імплементацією національних правил все ще зберігаються. Це особливо стосується ініціатив з відновлення ВБУ, які залишаються нескоординованими та ізольованими.

### **IУ.3.1. Законодавство, що справляє негативний вплив на водно-болотні угіддя**

Закон про управління водними ресурсами, в зв'язку з його спрямованістю на гідравлічні роботи, вважається однією з причин деградації ВБУ<sup>14</sup>.

Зокрема, передбачається, що шкідливий вплив на збереження ВБУ буде мати Іспанський національний гідрологічний план. Це закон, який було прийнято 2001 року і містить проект по перенесенню 1050 Гм<sup>3</sup> води в рік з басейну річки Ебро у басейни річок Каталонії і річки Юкар та Сегура (південь Іспанії). Проект має сильне юридичне забезпечення, але він не до кінця визнає роль ВБУ в управлінні водними ресурсами і в деяких випадках працює проти інтересів захисту ВБУ. Наприклад, цей план передбачає перенесення води (трансфер Ебро), який призведе до виснаження дельти Ебро, одного з найважливіших ВБУ в Європі<sup>15</sup>.

### **IУ.3.2. Визначення та делімітація водно-болотних угідь**

За іспанським законодавством до ВБУ належать екосистеми, які не включають річки чи водоймища.

У Статті 103 Акту про воду 1985 року та Статті 275.2 Королівського декрету 849/1986, які вводять в дію Регламент використання державних водних ресурсів, ВБУ визначаються як:

а) болота, луки або стояча вода, постійна або сезонна, які утворюються стоячою або проточною водою, прісною, солонуватою або солоною, природною чи штучною.

<sup>14</sup> WWF <http://assets.panda.org/downloads/wwispain.pdf>

<sup>15</sup> WWF індекс води та ВБУ, критичні питання європейської політики стосовно води, листопад 2003 року, с. 21

б) межі таких водоймищ та прилегла земля у випадках, коли за наслідками відповідних адміністративних процедур вони відповідно декларуються як такі, що попереджають серйозну шкоду її фауні та флорі.

В Іспанії в цілому виділено 49 зон ВБУ, які займають 158 288 га національної території. Ці зони класифікуються автономними громадами, які в більшості випадків декларуються як SPAS (спеціальні захисні території для птахів).

### **ІУ. 3.3. Заходи щодо збереження водно-болотних угідь: два практичні приклади**

#### **Приклад Верхньої Гвадіани:**

Ключові нововведення Акту про воду 1985 року включають проголошення ґрунтових вод частиною національного багатства та надають агенціям річкових басейнів широкі повноваження по управлінню водоносними горизонтами. Однак надмірна експлуатація у Верхній Гвадіані мала шкідливий вплив на збереження ВБУ.

У 1995 році водоносний горизонт 23 у Верхній Гвадіані був проголошений перевиснаженим. Перевиснаження сталося у перехідний період дії Закону про воду 1985 року, коли органи управління річковим басейном дозволили вичерпання води в об'ємах, що перевищували здатність цього горизонту до самовідновлення. Це мало шкідливий вплив на ВБУ, які підтримувалися ґрунтованими водами з 23 горизонту. Наприклад, у бухті Дайміел 80% території, колись покритої ВБУ, було втрачено.

Приклади першочергових заходів:

- *План гідрологічної регенерації джерела питної води Дайміел (1984):* заходи включали спорудження невеликої дамби Пуенте-Наварро у 1985 році для збирання води у південно-східній частині національного парку та перенесення води з басейну річки Тайо.
- *Компенсаційний план сільськогосподарської оренди в гідрологічних підрозділах Західної Манчі та Кампос де Мунтіел (1992)* передбачав запровадження системи економічних субсидій для фермерів, які розробляли ефективні заходи по збереженню ВБУ.

## Спеціальний план Верхньої Гвадіани:

Починаючи з 2000 року Міністерство довкілля запровадило Спеціальний план Верхньої Гвадіани саме з метою здійснення вищезазначених заходів. Цей план передбачає зменшення вичерпання води з цього горизонту на 272 млн. м<sup>3</sup>, щоб досягти рівня його природної потужності на рівні 200 млн м<sup>3</sup> до 2027 року. План на період 2007-2027 р.р. включає проведення різних заходів захисту ВБУ, в тому числі регулювання сільськогосподарського використання земель, очищення берегів річок та дна озер, рекуперацію функцій природних річок та струмків та ліквідацію дренажів<sup>16</sup>. Більш широкі заходи включають збереження води, наприклад, придбання прав на воду зрошувачами у новому Центрі обміну прав на воду, а також запровадження законодавства про незаконні колодязі.

### **Приклад Національного парку Донана**

У 1998 році аварійний випадок на шахті призвів до затоплення частини Національного парку Донана річкою Гвадімар. Це призвело до викидів токсичного мулу та води і вразило 62 км річки і більш ніж 4 634 га земель парку, які є великим заповідником ВБУ та важливим центром збереження дикої природи в Іспанії.

Після цього випадку Регіональна Рада Андалусіан започаткувала проект зеленого коридору Гвадімар (1999-2003), який передбачав ряд заходів щодо реставрації екологічного коридору вздовж річки Гвадімар. Конкретними завданнями було знезараження ґрунту, води та організмів у руслі річки та ВБУ, пошкоджених токсичними викидами, а також відновлення функціональності екосистем суші та води, пошкоджених або зруйнованих цим викидом.

Відповідні заходи було доповнено Проектом Донана 2005 року, започаткованим Міністерством довкілля з метою відновлення гідрологічної ємності річкових притоків та річкових потоків до ВБУ, а також покращення якості та структури ґрунту для забезпечення урожайності сільськогосподарських культур. Проект був підтриманий багатьма організаціями, включаючи Syngenta та EU Life, Європейська фінансова програма. Проект запропонував покращити стану збереження річки Гвадімар шляхом зменшення ерозії завдяки вжиття спеціальних сільськогосподарських заходів. Останні

<sup>16</sup> Evaluacion Ambiental Estrategica del Plan Especial del Alto Guadiana (PEAG) – Informe de sostenibilidad ambiental, Anexo II: Estudio de los humedals del alto Guadiano. Ministerio del Medio Ambiente, Febrero 2007  
Проект ЄС «Співпраця щодо довкілля Чорного моря»

включали поступове запровадження технологій збереження ґрунту з допомогою деревоподібних культур. У проєкті Донана головною рушійною силою стали фермери.

## **У. Рекомендації щодо вдосконалення правового регулювання (додаткове регулювання або, якщо потрібно, перегляд існуючого законодавства)**

В Україні в сучасний період відсутній комплексний підхід до охорони і збереження водно-болотних угідь як одного з ключових типів екосистем, що виконують важливі екологічні функції. Виконуючи свої міжнародні зобов'язання, Україна взяла під особливу охорону водно-болотні угіддя міжнародного значення, які є середовищем існування водоплавних птахів. Поетапно було виділено 33 таких угіддя, 29 із них знаходяться в межах територій та об'єктів ПЗФ і на них встановлений правовий режим охорони та використання, притаманний території (об'єкту) природно-заповідного фонду певної категорії.

Стосовно інших водно-болотних угідь сучасне законодавство України не містить чіткої правової концепції їх збереження та сталого використання. Сьогодні в законодавчому порядку в Україні взагалі відмовились від поділу водно-болотних угідь на угіддя міжнародного, загальнодержавного та місцевого значення (такий підхід реалізовувався протягом трьох років – з 1999 по 2002) з визначенням диференційованого режиму природокористування на території таких зон. Водно-болотні угіддя, не віднесені до „рамсарських“, сьогодні не є об'єктом комплексного регулювання та управління. Належний облік всіх водно-болотних угідь в Україні не здійснюється (крім поресурсного обліку їх окремих компонентів). Переліки водно-болотних угідь загальнодержавного та місцевого значення не складені, не розробляються й менеджмент-плани водно-болотних угідь загальнодержавного значення як комплексних об'єктів управління, незважаючи на відповідне завдання Загальнодержавної програми формування екологічної мережі. Межі не всіх водно-болотних угідь України точно описані та нанесені на карту, як цього вимагає частина 1 ст. 2 Рамсарської конвенції.

Правовий режим таких угідь залежить від того, на яких землях вони знаходяться. Деякі з них включені до складу різних категорій природно-заповідного фонду, інші зарезервовані з метою наступного заповідання чи потрапляють до охоронних зон навколо об'єктів особливої охорони і мають статус земель „іншого природоохоронного призначення“. Є водно-болотні угіддя, що входять до складу рекреаційних зон, земель оздоровчого чи лісгосподарського призначення. Частина водно-болотних угідь надана користувачам мисливських угідь і використовується як мисливські. Більшість же водно-болотних угідь України належить до земель водного

фонду, потрапляючи до водоохоронних зон чи прибережних захисних смуг навколо (вздовж) водних об'єктів тощо.

**Правовий режим водно-болотних угідь, таким чином, є диференційованим залежно від того, на яких землях відповідне угіддя знаходиться, тобто не має прямого зв'язку з екологічною цінністю відповідного угіддя.** При цьому природні ресурси водно-болотних угідь мають диференційований поресурсний режим охорони і використання, що встановлюється земельним, водним, лісовим, фауністичним чи флористичним законодавством.

Відсутність комплексного підходу до охорони водно-болотних угідь пов'язана з **відсутністю затвердженої на загальнонаціональному рівні Стратегії збереження відповідних угідь**<sup>17</sup>. В основу такої Стратегії має бути покладена правова концепція. Відправною точкою формування концепції збереження та сталого використання водно-болотних угідь повинна, на наш погляд, стати двоєдина ідея про те, що з одного боку, водно-болотні угіддя є комплексним об'єктом регулювання та управління, що потребує системного підходу з точки зору обліку, моніторингу, оцінки впливу на екосистему та екологічної експертизи, територіального планування, контролю та відповідальності. З іншого боку, даний напрям природоохоронної справи не є автономним, а складає частину більш загальної і масштабної проблеми створення законодавчої бази раціонального природокористування, що забезпечує сталий розвиток в інтересах теперішнього і майбутнього поколінь. При сучасних масштабах антропогенного впливу на природу без екологізації господарювання неможливі будь-які ефективні зусилля з метою збереження водно-болотних угідь.

Мотивацією такого вдосконалення законодавства повинна бути реальна зміна економічної значимості галузей, що залежать від стану водно-болотних угідь, збереження їх біорізноманіття, підвищення ролі рекреаційної складової в проблемі водно-болотних угідь, а також зростання залежності від цього сталого використання природних ресурсів і життєзабезпечення людей. Методологічним підґрунтям концептуальної ревізії існуючого нормативного масиву може слугувати визнання сталості (невичерпності) використання природних ресурсів як необхідної і достатньої умови досягнення довгострокових важливих для соціумів цілей, в тому числі збереження водно-болотних угідь. Методично вказана концептуальна ревізія повинна полягати, в числі інших елементів, у відсіканні інститутів і норм права, що стимулюють

---

<sup>17</sup> Спроба розробки Національної стратегії збереження водно-болотних угідь України була зроблена і 2003 р. Цей документ було розглянуто на Міжнародній конференції „Національна стратегія збереження водно-болотних угідь України”, що відбулася в Києві 2-3 грудня 2003 р. Але документ, на жаль, не було прийнято як нормативний, він так і залишився проектом.  
Проект ЄС «Співпраця щодо довкілля Чорного моря»

перебільшення регулятивних механізмів, з одного боку, а з іншого – мотивів природокористування, які призводять як до надмірного вилучення природних ресурсів, так і до огульно охоронних тенденцій, фактично повністю забороняючи природокористування.

Певні орієнтири для запровадження правового регулювання збереження і сталого використання водно-болотних угідь як комплексного об'єкту дає Загальнодержавна програма формування екологічної мережі України, яка, на жаль, реалізується дуже повільно і не в усіх своїх частинах. Значною мірою це пов'язано з фінансовим станом держави. Фінансова криза в країні стала причиною низького фінансування природоохоронної діяльності, включаючи організацію і утримання територій та об'єктів природно-заповідного фонду, інших типів територій, що особливо охороняються, недостатнього фінансування з державного бюджету всіх державних програм, тим чи іншим чином пов'язаних із збереженням водно-болотних угідь (які не фінансуються або майже не фінансуються, або фінансуються не більше ніж на 25-50 відсотків). Не виняток і Загальнодержавна програма формування екологічної мережі.

Вважаємо, що в межах сьогоденного регулювання екологічних відносин в Україні **відсутня потреба в спеціальному законі щодо збереження та використання водно-болотних угідь**. Такі закони відсутні й у державах ЄС. Правове регулювання відносин щодо ВБУ, однак, має бути вдосконалене.

Характерна особливість регламентації антропогенних впливів на водні ресурси за кордоном полягає у реалістичності підходів, ретельному економічному аналізі прийняття рішень, у широкій участі громадськості в обговоренні питань про впровадження рекомендованих фахівцями норм, наявності чіткої диференціації їх у залежності від регіону, об'єктів, які охороняють, особливостей джерел впливу, стану водних екосистем, форм присутності у воді забруднюючих речовин, типізації водних джерел та ін.

Наприклад, в Угорщині нормування складу стічних вод здійснюється з урахуванням функціонального зонування території країни. В Японії нормативні вимоги до складу стічних вод диференційовані для великих та малих підприємств, з тим, щоб зберегти конкурентну спроможність останніх. Нормативи допустимого вмісту важких металів у поверхневих водах, що розроблені ЄС, істотно (в 2-10 разів і більше) відрізняються у залежності від жорсткості води та виду організмів, які охороняються. У Німеччині допустимі рівні антропогенного навантаження на водні об'єкти розробляються для окремих земель.

У водоохоронній практиці зарубіжних країн крім ГДК з метою регулювання водокористування широко впроваджуються екологічні класифікації водних об'єктів.

Аналіз сучасної нормативної бази охорони і раціонального використання водних ресурсів України свідчить, що вона не являє собою єдиної цілісної системи, не враховує еколого-географічну і економічну ситуацію, яка склалася в країні, не забезпечує регулювання водокористування в усіх галузях господарства, не гарантує охорони всіх природних компонентів і біорізноманіття водних екосистем, не відповідає міжнародному рівню в цій галузі.

Багаторічна практика водокористування в Україні і зарубіжний досвід свідчать про те, що за допомогою лише ГДК проблему охорони водних екосистем вирішити неможливо. Одним з нових принципових підходів може бути екологічне нормування як основа для забезпечення екологічної безпеки не тільки людини, а й всього живого.

У комплексі з технологічними та екологічними нормативами екологічні норми покликані забезпечити в найближчій перспективі стабілізацію, а потім поліпшення гідроекологічної ситуації в країні.

Перевага екологічного підходу до регламентації стану водних систем та визначення допустимого рівня антропогенного навантаження є: висока ефективність (завдяки системного підходу, широкого використання методів біоіндикації і біотестування, нормуванню окремих видів і сумарних антропогенних навантажень на водну систему та ін.), достатня гнучкість (завдяки диференціації регламентів), надійність (завдяки використанню лабораторних і натурних досліджень), реалістичність (за рахунок розробки поточних і перспективних норм в залежності від економічних і технічних умов їх забезпечення), економічність (запобігання економічних збитків і екологічної шкоди), висока соціально-економічна значимість норм.

Екологічні нормативи і правила мають бути спрямовані на збереження середо- та ресурсовідновлювальних функцій водних басейнів, захист та збереження біорізноманіття. Їх можна розглядати: 1) як елемент управління територіальним проектуванням і плануванням, як контрольні величини, що визначають допустимі рівні антропогенного впливу на водоресурсні екосистеми; 2) як засіб контролю за діяльністю, що здійснюється в галузі водокористування і водоохорони; 3) як форму правової гарантії екологічної безпеки та екологічного благополуччя, яка надається державою. Екологічні нормативні необхідні для здійснення екологічної експертизи, екологічного аудиту, екологічного моніторингу, гідроеколого-економічного районування країни та ін.

Розробка та впровадження у практику екологічних нормативів допустимого рівня антропогенних впливів на водні системи є одним з найбільш перспективних шляхів запобігання подальшому поглибленню гідроекологічної кризи в країні. За даними закордонних експертів витрати на охорону водних екосистем дозволяють запобігти у три рази більшим економічним збиткам. Для України ця цифра може бути значно вищою.

При оптимізації системи збереження, відтворення і сталого розвитку водних екосистем мають реалізовуватися:

1. Конструктивна розробка теорії і понятійного апарату, що забезпечує розвиток взаємопов'язаної системи методів при вирішенні питань обліку, використання і охорони біорізноманіття водних систем.

2. Розробка методів обліку і інвентаризації біорізноманіття водних систем на різних рівнях і у відповідності з різними прагматичними цілями його використання і охорони.

3. Розробка методів класифікації водних систем, що забезпечують оцінку параметрів біорізноманіття з урахуванням природної і антропогенної організації території в межах водоформуєчих басейнів.

4. Розробка методів водокористування, що забезпечують збереження, відтворення і охорону біорізноманіття з урахуванням різноманіття природних умов України.

5. Розробка методів догляду за водними об'єктами, що забезпечують збереження і відтворення біологічного різноманіття.

6. Розробка методів комплексної оцінки якості водних екосистем і пріоритетних форм їх використання з урахуванням вимог економічної ефективності і збереження різноманіття.

7. Розробка методів прогнозування змін структури біорізноманіття водних екосистем в процесі їх саморозвитку з можливими глобальними змінами клімату і різними формами антропогенного впливу.

8. Розробка методів проектування стійкого розвитку водного господарства на місцевому, регіональному (в тому числі басейновому) і національному рівнях з урахуванням змін соціально-економічних відносин і пріоритетів.

Серед заходів конкретного регулювання потребується також *спрощення Порядку розроблення проектів землеустрою з організації та встановлення меж територій природно-заповідного фонду, іншого природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення* (затв. Постановою Кабінету

Міністрів України від 25.08.2004 № 1094) у частині представлення землепорядної документації у вигляді технічної документації, коли землі не передаються у постійне користування при створенні територій та об'єктів природно-заповідного фонду.

*Порівняльний аналіз нормативної бази водоохоронної діяльності в Україні та ряді інших держав* свідчить про їх істотну відмінність. Це виявляється у відмінності принципів, які покладені в основу нормування, у широті арсеналу нормативів і правил забезпечення їх методами аналітичного контролю та ін.

*Організація обліку і інвентаризації (моніторингу) біорізноманіття водно-болотних угідь* як частини земель водного фонду має включати:

1. Організацію обліку і інвентаризацію видового багатства водних об'єктів на регіональному рівні з урахуванням практики їх класифікації.

2. Організацію інвентаризації природних ценозів і водних екосистем, виділення еталонних, унікальних і особливо цінних водних об'єктів і їх територіальних сполучень.

3. Організацію обліку і інвентаризації, медико-біологічних рекреаційних і інших біологічних ресурсів водних систем, координуючи з іншими базовими напрямками інвентаризації біорізноманіття.

4. Організацію інвентаризації генетичного різноманіття найбільш цінних видів рослин і тварин водних екосистем.

Основними напрямками удосконалення водного господарства для забезпечення збереження і відтворення біорізноманіття і стійкого регіонального розвитку є:

1. Впровадження водозберігаючих технологій і методів земле- і водокористування, методів догляду, що забезпечують збереження і відтворення біорізноманіття на кожному водному об'єкті в різних природних зонах України.

2. Розвиток систем малих охоронних об'єктів (або ділянок), що забезпечують збереження еталонних, унікальних і особливо цінних водних екосистем, середовищ існування рідкісних видів в межах водогосподарських територій.

3. Підтримка і розвиток мереж комплексних науково-дослідних екологічних станцій у водних басейнах, що забезпечують комплексний моніторинг і розвиток технологій і методів використання основних ресурсів водних басейнів при збереженні біорізноманіття і фундаментальних екологічних функцій води.

4. Підтримка і розвиток станцій водної генетики і селекції.

5. Організація розробки схем стійкого розвитку водного господарства для річкових басейнів, окремих регіонів і адміністративних утворень.

6. Відновлення природних умов в зонах формування водного стоку і віднесення їх до екологічної мережі України.

Для досягнення бажаного рівня правореалізації необхідно підвищувати роль освітньо-виховних заходів. До них, зокрема, належать:

1. У вищих і середніх спеціальних закладах - введення курсів і спеціалізації в галузі вивчення екології водних екосистем та їх біорізноманіття.

2. Підтримка регіональних і національних суспільних ресурсів, що розвивають ідеї дбайливого використання водних ресурсів.

3. Сприяння розробці порядку гідроекологічної етики, що визначає норми поведінки людини на водних об'єктах при будь-якій формі його діяльності.

4. Підтримка видання учбової, науково-популярної та художньої літератури про воду, а також учбових і науково-популярних відеофільмів, телефільмів і радіопередач.

Актуальними залишаються: *інвентаризація водно-болотних угідь та розширення списку водно-болотних угідь міжнародного значення, заповідання цінних угідь, законодавче забезпечення охорони водно-болотних угідь (необхідне законодавче закріплення статусу «водно-болотних угідь» та «водно-болотних угідь міжнародного значення»), розроблення менеджмент-планів і механізмів економічного регулювання природокористування, моніторинг водних екосистем.*

Вважаємо за доцільне знову *повернутися до законодавчої класифікації водно-болотних угідь на міжнародні, загальнодержавні та місцеві, визначивши загальні засади комплексного правового режиму їх збереження та сталого використання в окремому нормативно-правовому акті на рівні Постанови Кабінету Міністрів України, який було б підготовлено в розвиток законодавства України про екологічну мережу.*