

mutual assistance in achieving the objectives of the EU. It is noted that over the past decades there has been an expansion of the functions and powers of the European Parliament, this trend has been consistently maintained.

It is stated that the functioning of the EU is based on the principles of representative democracy. The European Parliament is the only representative institution of the citizens of the EU. It is emphasized that every citizen of the EU, regardless of his residence within the territory of the member states, has the right to exercise both active and passive electoral rights under the same conditions as citizens of the host state during the formation of a new composition of the European Parliament. This is about one of the political rights of the citizens of the EU.

The peculiarities of legal status of the European Ombudsman who is elected after each election to the European Parliament for the term of his legislative authority with the possibility of re-election are revealed. The European Ombudsman considers complaints about maladministration in the EU (the activities of institutions, with the exception of the EU Court under realization its jurisdictional competence; bodies; agencies of the EU), exercising its functions and powers completely independently. Wherein, he is accountable and politically responsible to the European Parliament. It is noted that the post of the European Ombudsman is incompatible with any other occupation, whether paid or not.

The article examines a significant role in the process of democratization of the integration association of the Lisbon Treaty 2007, which in particular introduced the institution of "civic initiative", strengthened the position of the European Parliament and national parliaments of the member states, reformed the decision-making process, creating conditions for more active cooperation of the European Parliament with other institutions of EU.

It is stressed that every citizen of the EU, as well as any physical or legal entity residing or having its registered office in a member state, may submit, individually or jointly with other citizens or persons, a petition to the European Parliament on issues related to the field of activity of the EU and directly affects the author / authors of the petition. In addition, it is noted that, as far as possible, the decision-making process in the EU should be opened and as close as possible to its citizens, each of which has the right to participate in the democratic life of the EU. In the European Parliament, all 24 official EU languages are working, which is the best way to guarantee the transparency of this institution's activity and ensure access to its decisions by all citizens of the EU.

Key words: *European Union, Lisbon Treaty, European Parliament, EU citizens, integration.*

УДК 341.224.3

А. В. КУЛЬКО,
кандидат юридичних наук

МІЖНАРОДНО-ПРАВОВЕ СПІВРОБІТНИЦТВО ДЕРЖАВ БАСЕЙНУ РІКИ ДУНАЙ У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ Й ОХОРОНИ ТРАНСКОРДОННИХ ПІДЗЕМНИХ ВОД

У статті досліджено становлення, сучасний стан і проблеми міжнародно-правового регулювання відносин держав басейну Дунаю з використання та охорони водонесних горизонтів басейну. Окреслено актуальні виклики у сфері освоєння, захисту і збереження цих природних об'єктів; розкрито зміст основних міжнародно-правових норм, присвячених питанням використання й охорони підземних вод басейну Дунаю; виявлено

переваги і недоліки існуючих договірно-правових та інституційних механізмів; акцентовано увагу на ключових сучасних проблемах співробітництва держав басейну Дунаю щодо підземних вод.

Ключові слова: басейн ріки Дунай, транскордонні підземні води, Конвенція про охорону ріки Дунай 1994 р., Міжнародна комісія із захисту Дунаю, План управління річковим басейном.

Кулько А. В. Международно-правовое сотрудничество государств бассейна реки Дунай в сфере использования и охраны трансграничных подземных вод

В статье рассмотрены становление, современное состояние и проблемы международно-правового регулирования отношений государств бассейна Дуная по использованию и охране водоносных горизонтов бассейна. Очерчены актуальные вызовы в сфере освоения, защиты и сохранения этих природных объектов; раскрыто содержание основных международно-правовых норм, касающихся использования и охраны подземных вод бассейна Дуная; выявлены преимущества и недостатки существующих договорно-правовых и институциональных механизмов; акцентировано внимание на ключевых современных проблемах сотрудничества государств бассейна Дуная в аспекте подземных вод.

Ключевые слова: бассейн реки Дунай, трансграничные подземные воды, Конвенция об охране реки Дунай 1994, Международная комиссия по защите Дуная, План управления речным бассейном.

Andriy Kulko. International legal cooperation between the states of the Danube River Basin in the field of utilization and protection of transboundary groundwater

The article deals with the formation, current state and problems of international legal regulation of relations between the states of the Danube River Basin on the utilization and protection of aquifers in the basin. The author pointed out contemporary challenges in the field of development, protection and conservation of these natural objects; analyzed the content of the main international legal norms concerning the utilization and protection of groundwater in the Danube River Basin; revealed the advantages and disadvantages of existing legal and institutional arrangements; outlined the key contemporary problems of cooperation between the states of the Danube River Basin.

Key words: Danube River Basin, transboundary groundwater, Convention on the Protection of the Danube River, International Commission for the Protection of the Danube, River Basin Management Plan.

Водоносні горизонти басейну Дунаю активно використовуються для постачання питної води населенню, задоволення потреб сільського господарства, промисловості і комунальної сфери¹. Це зумовлює зростання навантаження на кількісний та якісний стан підземних вод².

Єдиними басейновим міжнародним договором, що стосується підземних вод басейну Дунаю, є Конвенція про співробітництво з охорони та сталого використання ріки Дунай 1994 р. (Софійська конвенція). Основна конвенційна норма про цілі і принципи співробітництва держав-учасниць (п. 1 ст. 2) передбачає, що договірні сторони, наскільки це можливо, прагнуть досягнути мети сталого і збалансованого управління водними ресурсами, включаючи збереження, поліпшення стану та раціональне використання наземних і підземних вод водозбірної площі Дунаю. Держави-учасниці докладають всіх зусиль зі скорочення забруднення Чорного моря з джерел на водозбірній площі Дунаю і контролю над можливою небезпекою, що виникає внаслідок аварій, включа-

ючи потрапляння речовин, шкідливих для води, повеней і утворення криги³. Таким чином, підземні води розглядаються як частина водозбірної площі ріки і підпадають під сферу дії Софійської конвенції⁴.

Ключове значення для досягнення цілей Конвенції 1994 р. має норма п. 2 ст. 3, яка окреслює сферу дій держав. Йдеться про такі види запланованої діяльності і заходів у тому обсязі, в якому вони спричиняють або можуть спричинити транскордонний вплив: а) скидання стічних вод, надходження поживних та небезпечних речовин з точкових і дифузних джерел, скидання термальних вод; б) запланована діяльність і заходи в галузі гідроспоруд, зокрема контроль рівня регулювання, стоку та поповнення водотоку; контроль над повенями і зменшення криги; вплив споруд, розташованих на водотоці чи в іншому місці, на його гідрологічний режим; в) інші заплановані заходи і діяльність, пов'язані з використанням води, такі як гідроенергетика, транспортування та забір води; г) експлуатація існуючих гідротехнічних споруд, наприклад, водосховищ та гідроелектростанцій; заходи для запобігання їхньому негативному впливу на навколишнє середовище; г) поводження з речовинами, небезпечними для води, і запобігання аваріям⁵.

Як бачимо, йдеться про більшість видів діяльності, що можуть мати негативний вплив на підземні води, і суттєву частину заходів, необхідних для захисту і збереження цих ресурсів.

Норми Конвенції 1994 р. містять широкий перелік напрямів співробітництва сторін і стосовно більшості з них деталізують алгоритм дій держав, дотримання якого має забезпечити успішність міждержавної взаємодії. Йдеться про такі напрями співпраці:

а) консультації і спільна діяльність у рамках Міжнародної комісії із захисту Дунаю (МКЗД) – міжнародної організації, утвореної згідно з нормами Софійської конвенції (ст. 4 і ст. 12);

б) обмін інформацією відповідно до дво- і багатосторонніх договорів, норм національного законодавства і заходів з управління водними ресурсами (ст. 4);

с) запобігання, контроль та зменшення транскордонного впливу (ст. 5);

д) вживання заходів, спрямованих на стаке і збалансоване використання та збереження водних ресурсів (ст. 6);

е) обмеження скидань у воду небезпечних речовин, визначення цілей та критеріїв якості води (ст. 7);

ф) інвентаризація точкових і дифузних джерел забруднення водозбірної площі Дунаю, включаючи опис змісту та ефективності заходів із запобігання і скорочення забруднення, що вже вжиті для відповідних скидань (ст. 8);

г) розробка та реалізація спільних програм моніторингу стану водозбірної площі Дунаю в аспектах якості та кількості води та характеристики донних відкладень (ст. 9);

h) консультації щодо запланованої діяльності, яка може справити транскордонний вплив (ст. 11);

і) встановлення скоординованих або спільних систем зв'язку, попередження і тривоги у всьому басейні (ст. 16)⁶.

Таким чином, для охорони підземних вод Софійська конвенція вимагає управління та вживання низки спеціальних заходів щодо цих вод безпосередньо; щодо поверхневих вод та їхньої взаємодії з підземними; передбачає

створення охоронних зон і захисту поверхні землі, яка відіграє суттєву роль у фільтрації води, що надходить з атмосфери⁷. При цьому зміст вказаного багатостороннього договору підтверджує, що при регулюванні міжнародних відносин щодо транскордонних підземних вод слід враховувати характеристики гідрологічного циклу – і у часовому, і у просторовому вимірі⁸.

Цінним з практичного погляду є те, що Конвенція 1994 р. передбачає припинення реалізації проектів, які можуть справити негативний вплив на підземні води, до завершення консультацій⁹. Згідно зі ст. 11 після попереднього обміну інформацією залучені договірні сторони повинні за вимогою однієї або кількох зацікавлених договірних сторін провести консультації щодо запланованої діяльності, яка може справити транскордонний вплив, якщо цей обмін інформацією або консультації ще не належать до форм двостороннього або іншого міжнародного співробітництва. Консультації проводяться, як правило, у рамках МКЗД і орієнтовані на розв'язання проблеми. До винесення рішення щодо запланованої діяльності компетентні державні органи повинні чекати результатів консультацій, за винятком аварійних ситуацій і випадків, коли консультації не закінчуються протягом одного календарного року¹⁰.

Поряд з перевагами Конвенції 1994 р. слід вказати, що вона практично не містить норм, спрямованих на врахування при використанні й охороні підземних вод їхніх природних особливостей порівняно з поверхневими. На цей аспект вказано лише у ст. 6 у контексті інвентаризації та запобігання забрудненню ресурсів підземних вод, особливо тих, що в довгостроковій перспективі зарезервовані для постачання питної води. У Софійській конвенції недостатньо конкретизовані і заходи, спрямовані на охорону підземних вод; не йдеться про експлуатацію та розподіл підземних вод між державами й видами використання; про зміст принципів міжнародного права транскордонних прісних вод при їхньому застосуванні до підземних вод басейну Дунаю; про міжнародно-правові наслідки у разі невиконання державами їхніх зобов'язань із запобігання, контролю та зменшення негативного впливу на підземні води.

Збереження і захист підземних вод є одним з основних завдань МКЗД, до складу якої належить Цільова група з підземних вод. Однак у практичній співпраці вирішальне значення має те, що більшість держав басейну Дунаю є членами Європейського Союзу і тому зобов'язані виконувати вимоги Водної рамкової директиви 2000 р. (ВРД ЄС) та Директиви про підземні води 2006 р. (ДПВ ЄС)¹¹.

МКЗД визнає головними причинами забруднення підземних вод на сучасному етапі недостатні забір, обробку та очищення стічних вод на муніципальному рівні та у промисловості; неправильне розміщення місць вилуви стічних вод; негативний вплив інтенсивного рослинництва і тваринництва, зокрема забруднення нітратами з дифузних джерел¹². Відповідно, основні заходи держав басейну Дунаю, кінцевою метою яких є значне покращення якості підземних вод, мають передбачати виправлення цих недоліків господарської діяльності.

Натомість бачення МКЗД у сенсі кількісного стану водоносних горизонтів басейну передбачає, що використання води має бути відповідним чином збалансоване з урахуванням концептуальних моделей для конкретного об'єкту підземних вод і не перевищувати його доступний ресурс. Комісія вказує, що надмірного водозабору можна уникнути завдяки ефективному управлінню під-

земними та поверхневими водами. Зокрема, йдеться про застосування заходів з контролю над викачуванням цих вод (включаючи ведення відповідних реєстрів) і встановлення вимог отримувати попередній дозвіл на їхній забір. Відповідно до ВРД ЄС держави зобов'язані переконатися в тому, що довгострокові середньорічні показники викачування не перевищують наявні ресурси підземних вод. Саме цьому сприяють реєстри, які ведуть придунайські держави¹³.

Заходи з охорони підземних вод у МРБ Дунаю вживають згідно із шестирічними Планами управління басейном ріки Дунай (ПУБД), як це і вимагається ВРД ЄС. Перший з них (*ПУБД I*) ухвалений у 2009 р. на строк до 2015 р., другий – на період 2015–2021 рр.

На виконання ПУБД I для підземних об'єктів загальнобасейнового значення, щодо яких не вдалось домогтися доброго хімічного стану, створені нові водопровідні системи та ухвалені нормативно-правові акти, які передбачають, з-поміж іншого, розширення зон, вразливих для нітратів. Аналогічних заходів вжили і стосовно об'єктів підземних вод, які не відповідали кількісним вимогам.

Для оцінки результатів роботи за ПУБД I було проаналізоване функціонування в період 2009–2015 рр. 23 водоносних горизонтів у всіх державах, які належать до 11 транскордонних підземних водних об'єктів загальнобасейнового значення. Виявлено, що 19 з них досягли доброго хімічного стану, 18 – доброго кількісного стану¹⁴. Уточнимо, що МКЗД відносить водоносні горизонти до таких, які мають загальнобасейнове значення, якщо їхня площа перевищує 4000 кв. км, або вони важливі «за різними чинниками, наприклад соціально-економічним значенням, видами використання, зовнішнім впливом, факторами тиску і взаємодією з водними екосистемами»¹⁵.

У рамках реалізації ПУБД на 2015-2021 рр. МКЗД розробила програму, спрямовану на збалансоване використання води з урахуванням концептуальних моделей для конкретних об'єктів підземних вод. Тут Комісія застосувала підхід, про який ми вже зазначали: водозабір не має перевищувати доступний ресурс підземних вод; відбувається врахування майбутніх наслідків зміни клімату; досягається стан, при якому скидання забруднюючих речовин не викликають погіршення якості підземних вод¹⁶. Для досягнення цих цілей вживають заходів двох видів:

- 1) припинення або зниження рівня скидання нітратів і шкідливих речовин у підземні води;
- 2) уникнення надмірного водозабору завдяки ефективному управлінню підземними та поверхневими водами, що передбачає поліпшення контролю та удосконалення процесів видання дозволів, ведення реєстрів водозабору, контроль над його обсягами¹⁷.

У 2010 р. МКЗД ухвалила Керівні принципи щодо підземних вод – документ, який узагальнює підходи з управління підземними водами, узгоджені в рамках функціонування Комісії. Він містить коротку технічну інформацію про характеристики і групи об'єктів підземних вод; необхідні роз'яснення щодо параметрів моніторингу, процедур збору та узагальнення даних, зокрема строків інформування і вкладення звітів. Метою положень Керівних принципів є гармонізація підходів до відповідної діяльності в басейні річки Дунай¹⁸.

У цей же період важливою складовою роботи щодо підземних вод стала реалізація програми моніторингу і функціонування Транснаціональної мережі моніторингу (ТММ), про яку йдеться в ПУБД і яка надає інформацію про стан підземних водних об'єктів на постійній основі. Програма моніторингу спільна для 14 держав Дунайського басейну, застосовується до основних 11 підземних водних об'єктів загальнобасейнового значення і охоплює систему звітності за 6-річні періоди¹⁹.

Додамо, що у 2016 р. представники держав басейну та Європейської комісії підписали Дунайську декларацію «Управління водними ресурсами в басейні річки Дунай: інтеграція і солідарність в найбільш інтернаціональному річковому басейні світу». Декларація вказує на проблеми й виклики, що постали перед державами та ЄС, і містить основні принципи, реалізація яких сприятиме їхньому подоланню. Зокрема, сторони підтвердили усвідомлення ключових проблем управління водними ресурсами, виявлених у ході реалізації ПУБД І. Йдеться про органічне забруднення, забруднення поживними і небезпечними речовинами, гідроморфологічні зміни та специфічні проблеми транскордонних підземних водних об'єктів (п. 9).

Два положення Декларації 2016 р. стосуються принципів співпраці в аспектах кількості та якості води в басейні Дунаю. Стосовно першого сторони заявили (п. 18), що ключовим фактором тиску, як і раніше, є забруднення нітратами з дифузних джерел. Вони погодились з тим, що на доповнення до заходів, спрямованих на розв'язання проблем забруднення поверхневих вод органічними, поживними і небезпечними речовинами, необхідно вживати заходів для запобігання значним витокам забруднюючих речовин з технічних об'єктів; запобігання або зменшення впливу аварійного забруднення; встановлення ефективних регуляторних рамок для заборони прямого скидання забруднюючих речовин у підземні води.

Стосовно кількості підземних вод сторони заявили (п. 19), що надмірний забір води, як і раніше, є ключовим фактором тиску. Тому вони висловились за належний контроль над забором прісних поверхневих і підземних вод, зокрема завдяки реестрам водозабору, та встановлення вимог щодо попереднього дозволу на водозабір²⁰.

Проведене дослідження дає автору змогу дійти висновків про наявність таких сучасних проблем міжнародно-правового регулювання відносин щодо використання та охорони транскордонних підземних вод і відповідної практики держав басейну Дунаю:

- органічне забруднення, забруднення поживними і небезпечними речовинами, гідроморфологічні зміни підземних вод МРБ Дунаю;
- невідповідність стану частини підземних вод басейну Дунаю вимогам Водної рамкової директиви ЄС 2000 р.;
- неповнота знань про тенденції змін природних характеристик підземних вод басейну та негативний вплив господарської діяльності;
- відсутність міжнародних договорів, спрямованих на регулювання використання підземних вод басейну Дунаю та узгодження відповідних прав і інтересів його держав;

– неефективність управління підземними водами через надання державами басейну пріоритету розвитку господарства при недостатній увазі до охорони цих вод;

– незастосування цими державами повною мірою основних принципів міжнародного права транскордонних прісних вод, насамперед справедливого і розумного використання, запобігання значної шкоди, оцінки впливу на навколишнє середовище;

– недоліки Софійської конвенції 1994 р.;

– незабезпечення комплексного управління підземними водами Планом управління басейном Дунаю на 2015–2021 рр.;

– специфічні проблеми окремих транскордонних підземних водних об'єктів у басейні.

1. *Groundwater – the river's invisible twin* // International Commission for the Protection of the Danube. 2015. P. 3. 2. *Groundwater* // International Commission for the Protection of the Rhine. URL: <https://www.icpdr.org/main/issues/groundwater> 3. *Конвенція про співробітництво з охорони та сталого використання ріки Дунай 1994 р. (Конвенція про охорону ріки Дунай) / Верховна Рада України*. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/998_800/print1478107254841936 4. *Nanda N., Saleh Khan A., Dwivedi K. Hydro-politics in GBM Basin: The Case of Bangladesh-India Water Relations* // The Energy and Resources Institute. 2015. P. 27. 5. *Конвенція про співробітництво з охорони та сталого використання ріки Дунай 1994 р. (Конвенція про охорону ріки Дунай) / Верховна Рада України*. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/998_800/print1478107254841936 6. Там само. 7. *Leb C. Cooperation in the Law of Transboundary Water Resources* // Cambridge University Press. 2013. P. 168. 8. *Matsumoto K. Transboundary Groundwater and International Law: Past Practices and Current Implications* // Oregon State University. 2002. P. 23–24. 9. *Allan A., Loures F., Tignino M. The Role and Relevance of the Draft Articles on the Law of Transboundary Aquifers in the European Context* // Journal for European Environmental & Planning Law. 2011. Vol. 8 (3). P. 242. 10. *Конвенція про співробітництво з охорони та сталого використання ріки Дунай 1994 р. (Конвенція про охорону ріки Дунай) / Верховна Рада України*. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/998_800/print1478107254841936 11. *Groundwater – the river's invisible twin* // International Commission for the Protection of the Danube. 2015. P. 8. 12. *Groundwater* // International Commission for the Protection of the Danube. URL: <https://www.icpdr.org/main/issues/groundwater> 13. *Ibid.* 14. *The Danube River Basin Management Plan 2015–2021. Brochure* // International Commission for the Protection of the Danube. 2015. P. 5, 8. 15. *Water Quality in the Danube River Basin* // International Commission for the Protection of the Danube, TNMN Yearbook. 2007. P. 51. 16. *Stevanović Z., Marinić V. The Role and Importance of Hydrogeology in the Creation of River Basin Management Plans at a Regional Scale* // IWA Specialist Groundwater Conference, Belgrade, Serbia. 2016. P. 183–184. 17. *The Danube River Basin Management Plan 2015–2021* // International Commission for the Protection of the Danube. 2015. P. 146–148. 18. *Groundwater Guidance* // International Commission for the Protection of the Danube River. 2010. 50 p. 19. *Allan A., Loures F., Tignino M. The Role and Relevance of the Draft Articles on the Law of Transboundary Aquifers in the European Context* // Journal for European Environmental & Planning Law. 2011. Vol. 8 (3). P. 245. 20. *Danube Declaration 2016, Adopted at the ICPDR Ministerial Meeting on 9 February 2016 “Water Management in the Danube River Basin: Integration and Solidarity in the most international river basin of the world”* // International Commission for the Protection of the Danube. 2016. P. 4, 6.

Andriy Kulko. International legal cooperation between the states of the Danube River Basin in the field of utilization and protection of transboundary groundwater

The author analyzed the formation, current state and problems of international legal regulation of relations between the states of the Danube River Basin on the utilization and protection of aquifers in the basin. The author pointed out contemporary challenges in the field of development, protection and conservation of these natural objects; analyzed the content of the main international legal norms concerning the utilization and protection of groundwater in the Danube River Basin.

The 1994 Convention on Cooperation for the Protection and Sustainable Use of the Danube River imposes an obligation on States to establish inventory of groundwater resources and protected areas; to prevent the pollution of groundwater resources by hazardous substances; to reduce the risk of accidental pollution implementing preventive and control measures. It is important that the norms of Convention cover most types of planned measures and activities that have or may have transboundary impact; provide for the suspension of the projects that may have negative impact on groundwater; before the conclusion of consultations; regulate the activities of the International Commission on the Protection of the Danube.

In the course of the implementation of the Danube River Basin Management Plan for 2009–2015 the states have created new water supply systems and adopted regulatory acts for groundwater bodies of high importance, and according to the Danube River Basin Management Plan for 2015–2021, the Commission has developed a program aimed at balancing water utilization, taking into account conceptual models for specific groundwater bodies.

In the author's opinion, the main problems in the utilization and protection of transboundary groundwater of the Danube basin include: a) organic pollution, contamination by nutrients and hazardous substances, hydromorphological changes in groundwater bodies of the Danube basin; b) the incompatibility of the state of groundwater with the requirements of the Water Framework Directive; c) the lack of knowledge on the natural characteristics of groundwater in the Danube River Basin and the negative impact of economic activities; d) the absence of international treaties aimed at regulation of the utilization of groundwater in the Danube River Basin and reconciling the rights and interests of the parties; e) the inefficiency of groundwater management because states accord precedence to the development of the economy and don't pay necessary attention to the protection of water from pollution; e) the shortcomings of the 1994 Danube Convention, i.e. the insufficiency of norms regulating the Danube Basin groundwater protection for responding to the current challenges; f) failure to provide integrated groundwater management and the shortcomings of Danube Basin Management Plan for 2015–2021; e) specific problems of transboundary groundwater bodies in the basin.

Key words: Danube River Basin, transboundary groundwater, Convention on the Protection of the Danube River, International Commission for the Protection of the Danube, River Basin Management Plan.