

Список літератури: 1. Земельний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3. – Ст. 27. 2. Носік В. В. Право власності на землю Українського народу : монографія / В. В. Носік. – К., 2006. – 544 с. 3. Земельний кодекс України : науково-практичний коментар / [за ред. В. І. Семчика]. – К., 2003. – 676 с. 4. Земельне право України : підручник / М. В. Шульга (кер. авт. кол.), Г. В. Анісімова, Н. О. Багай, А. П. Гетьман та ін. ; за ред. М. В. Шульги. – К., 2004. – 368 с. 5. Науково-практичний коментар Земельного кодексу України / Л. О. Бондар, А. П. Гетьман, В. Г. Гончаренко та ін. ; за заг. ред. В. В. Медведчука. – К., 2004. – 656 с. 6. Земельний кодекс УРСР // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 10. – Ст. 98. 7. Про оренду землі : закон України від 6 жовт. 1998 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – №№ 46–47. – Ст. 280. 8. Про плату за землю : Закон України від 3 лип. 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 38. – Ст. 560.

Надійшла до редколегії 25.02.10

349.6(477):[627+628]

Н. В. Локтева-Маклашова

ПРАВОВІ АСПЕКТИ УПРАВЛІННЯ В ГАЛУЗІ ВИКОРИСТАННЯ ВОДНИХ РЕСУРСІВ ДНІПРОВСЬКОГО БАСЕЙНУ УКРАЇНИ

Обґрунтовано доцільність впровадження басейнового принципу управління в галузі використання і охорони вод і відтворення водних ресурсів як гарантії комплексного та перспективного водокористування. Запропоновано шляхи щодо втілення його основних засад на практиці. Доведено наявність необхідних підстав розглядати раціональне використання водних ресурсів як засіб їх ефективного охорони. Детально розглянуто ці підстави. Ефективне використання водних ресурсів Дніпровського басейну розглянуто як якісне, безпечне, раціональне, науково обґрунтоване використання водних ресурсів із нормативно визначеним порядком їх експлуатації для багатопільового призначення.

Обоснована целесообразность внедрения бассейнового принципа управления в сфере использования и охраны вод и восстановления водных ресурсов. Предложены пути по воплощению его основных принципов на практике, в частности, путем создания согласованно действующей системы управления водными ресурсами и обеспечения условий для перехода к экономически сбалансированному развитию водохозяйственных комплексов бассейнов рек на базе Бассейнового водохозяйственного объединения.

The appropriateness of implementing the basin principle management in the field of usage and protection of water and recreation of water resources is grounded. The ways of practical application of the major fundamentals of this principle, namely by the way of creation the system of management of water resources and guaranteeing the conditions for economically balanced development of water complexes of river basins on the base of Basin water association are offered.

Постійне забруднення водних ресурсів, труднощі з розподілом води, а також проблеми, що стоять перед окремими видами водокористування, – це лише деякі з питань, які не можуть бути ефективно вирішені за допомогою існуючої системи управління водними ресурсами в достатньо короткій термін. Один із варіантів вирішення існуючих проблем полягає в розвитку моделі управління річковим басейном як цілісною природною екосистемою. Основною проблемою є відсутність визначеної та чіткої організаційної моделі управління, яка б відображала басейновий підхід і враховувала адміністративний поділ країни та, крім того, відкривала можливості для ефектвної взаємодії між різними рівнями управління. В Україні не створювалися спеціальні органи басейного управління, за винятком Ради з екологічних проблем басейну Дніпра та якості питної води. Тому управління в галузі використання водних ресурсів Дніпровського басейну є важливим і актуальним питанням.

У правовій науці України комплексні дослідження правових аспектів управління в галузі використання водних ресурсів Дніпровського басейну України не здійснювалися. Лише окремі його аспекти вивчалися такими науковцями, як І. Каракаш, С. Тимошенко, О. Пономаренко.

Дослідженнями питань управління в галузі природокористування займаються вчені-екологи. Професор І. І. Каракаш у своїх роботах досліджує основні принципи здійснення управління і контролю в галузі природокористування. Управління і контроль у галузі природокористування – це діяльність уповноважених суб'єктів (державних органів, органів місцевого самоврядування і об'єднань громадян), спрямована на забезпечення суспільних інтересів щодо використання і охорони природних ресурсів, а також дотримання і виконання державними органами, юридичними і фізичними особами вимог природноресурсового законодавства [1, с. 121].

Зміст діяльності щодо здійснення управління і контролю в галузі природокористування розкривається через функції, кожна з яких є окремим видом діяльності, що має конкретну мету, порядок здійснення і певне коло суб'єктів. Основними принципами здійснення управління і контролю в галузі природокористування є: принцип законності управління і контролю за природокористуванням; принцип гармонійного поєднання екологічних, економічних і соціальних інтересів населення в процесі природокористування; принцип поєднання об'єктного і адміністративно-територіального управління в організації природокористування; принцип розмежування господарсько-експлуатаційних і контрольних функцій під час організації діяльності спеціально уповноважених державних органів тощо.

Основні принципи басейнового управління водними ресурсами є на сьогодні всесвітньо визнаними принципами управління водними ресурсами. При басейновому підході об'єктом управління є річковий басейн в його межах гідрографії, включаючи підземні води [2, с. 2]. З урахуванням розміру території Дніпровського басейну та його значення для України, постає необхідність в організації процесу управління в водозбірному басейні, який забезпечував би баланс між вимогами захисту басейну та економічними інтересами водокористувачів. В Україні можливо забезпечити комплексне використання водних ресурсів лише у разі удосконалення системи управління з урахуванням принципів басейнового управління. На даний час у нашій державі зроблені лише деякі кроки щодо переходу до басейнового принципу управління водними ресурсами.

Водний кодекс України започаткував здійснення державного управління в галузі використання і охорони вод і відтворення водних ресурсів за басейновим принципом на основі державних, міждержавних та регіональних програм. Але дані правові норми не мають практичного впровадження. У правовій науці України дослідження правових аспектів запровадження басейнового принципу управління водними ресурсами не здійснювалися.

За відсутності єдиного державного органу басейнового управління, що відповідає за стан водних об'єктів у басейні, право такого управління надано великій кількості державних органів, для яких воно не є головним повноваженням. Внаслідок цього спостерігається паралелізм і дублювання під час здійснення ряду функцій управління. Управління комплексним використанням водних ресурсів Дніпровського басейну повинні здійснювати спеціальні органи басейнового управління із відповідними функціями. Органам спеціальної компетенції повинна відводитися важлива роль під час здійснення регулятивної функції з урахуванням специфіки об'єкта регулювання – басейну Дніпра. Оскільки режими річкового стоку та водоспоживання не збігаються, потрібно проводити спеціальні заходи щодо забезпечення рівномірного подавання води водокористувачам. У цьому аспекті органи управління будуть забезпечувати регулятивну функцію, що є умовою комплексного і перспективного використання водних ресурсів Дніпровського басейну.

За сучасних умов управління водогосподарським комплексом у басейнах річок, у тому числі Дніпра, передбачає виконання складної системи галузевих, відомчих і місцевих функцій структурами державного управління, які мають переважно галузеву і адміністративно-територіальну, а не басейнову спрямованість і не відповідають задекларованому Водним кодексом України басейновому принципу управління водокористуванням

і охороною вод і відтворенням водних ресурсів на основі державних, міждержавних та регіональних програм [3]. На даному етапі запровадження басейнового принципу управління не визначено ті принципи, у відповідності з якими можна розподілити управлінські функції між басейновими водогосподарськими органами і адміністративно-територіальними.

Басейновий принцип управління є одним із ефективних методологічних засобів вирішення глобальних екологічних проблем водокористування, охорони вод і відтворення водних ресурсів. Стратегічна мета управління водними ресурсами за басейновим принципом полягає у забезпеченні басейнової збалансованості розвитку водного господарства, охорони вод і відтворення водних ресурсів на основі узгодженості правових заходів і управлінських дій суб'єктів водокористування за басейновим принципом, спрямованих на стаке водозабезпечення населення і галузей економіки, впровадження перспективних технологічних нормативів використання водних ресурсів, запобігання шкідливій дії вод. У зв'язку з неможливістю швидкого вирішення усіх водних проблем державна політика повинна будуватися на принципах визначення стратегічних цілей, на які орієнтується уся водогосподарська діяльність і з якими зіставляються як сучасні дії, так і ті, що плануються на найближчу перспективу.

Використання водних ресурсів Дніпра пов'язане з необхідністю регулювання технічного процесу використання вод, з урахуванням того, що річковий стік є величиною непостійною та нерівномірно розподіленою по території країни. Це вимагає проведення спеціальних заходів із забезпечення рівномірної подачі води водокористувачам. Глава 15 Водного кодексу України регулює безпосередньо питання експлуатації водогосподарських систем [3].

Від режиму споживання також безумовно залежать відтворення і якість водних ресурсів. Використання водних ресурсів на одній території нерідко призводить до погіршення умов чи обмеження водокористування на нижче розміщених за течією водотоку територіях. Більше того, в умовах галузевого підходу до водокористування не розглядається питання про економічну доцільність використання об'єктів водного фонду з урахуванням екологічної ситуації або про оптимізацію водокористування в межах водоресурсного потенціалу басейну. Особливо великої ваги набуває роль управління водокористуванням у періоди з високою та низькою водністю. Це, насамперед, забезпечення таких заходів, як пропуск високих повеней та паводків, які активізувалися протягом останніх років, а також необхідність забезпечувати водокористувачів водою в гостро маловодні періоди.

Порядок експлуатації водосховищ визначається правилами, що затверджуються органами водного господарства для кожного водосховища окремо, а для каскаду або системи водосховищ – за погодженням з державними органами охорони навколишнього природного середовища та санітарного нагляду. Підприємства, установи та організації, які експлуатують водопідпільні, водопропускні, водозахисні або водозабірні споруди водогосподарських систем, зобов'язані дотримуватися встановлених режимів їх роботи та правил експлуатації. Забезпечення прісною водою населення та галузей економіки України у басейні Дніпра можливе лише внаслідок регулювання та перерозподілу його стоку. Регулювання стоку Дніпра і переважної більшості його приток досягло, а в окремих випадках перевищило верхню економічно та екологічно обґрунтовану допустиму межу, і за наявного технологічного рівня розвитку галузей промисловості та сільськогосподарського виробництва водний дефіцит може охопити практично усі річки. Це свідчить про те, що одним із визначальних лімітуючих факторів розвитку і розміщення виробничих сил в Україні, і особливо в басейні Дніпра, виступає водний фактор.

Необхідно розробити фінансово-економічну схему управління водними ресурсами, виявити потоки фінансових коштів, що надходять від платєжів за воду. Значна частина цих засобів повинна призначатися для реалізації різних басейнових програм. При цьому слід використовувати важелі економічного стимулювання, основним з яких повинні стати субвенції з державного бюджету на фінансування заходів щодо охорони і відновлення водних ресурсів. Довгострокові басейнові програми заходів повинні служити основою для представлення щорічних заявок на фінансування з державного бюджету, узгоджених і таких, що відображають інтереси всього басейну. Кошти місцевих бюджетів також повинні бути направлені на реалізацію різних басейнових програм. Необхідно чітко визначити і організувати моніторинг, управління даними та інформаційні потоки, які є важливими інструментами управління водними ресурсами. Постає задача побудувати оновлену систему управління водним господарством України відповідно до сучасних поглядів і принципів, з урахуванням останніх досягнень науки і техніки, і з її допомогою вивести водне господарство із кризи.

Важливим фактором в управлінні водними ресурсами басейну Дніпра має стати впровадження нових економічних важелів у водні відносини. Це, насамперед, збори за водокористування, за скиди забруднених вод, збитки, заподіяні водній екосистемі внаслідок різних видів господарської діяльності, що мають спрямовуватися для збереження та поліпшення стану річок, водосховищ,

водних систем та інші природоохоронні заходи. Необхідно також відпрацювати правовий механізм платного водокористування у зрошуваному землеробстві, прийняти нормативні акти, що регулюватимуть взаємовідносини між сільськогосподарськими підприємствами та водогосподарськими організаціями.

При подальшому переході до управління за басейновим принципом в Україні обов'язково повинні діяти органи, покликані забезпечувати належний режим роботи водних об'єктів у межах басейну.

Вважаємо доцільним створення раціональної, узгоджено діючої системи управління водними ресурсами і забезпечення умов для переходу до сталого, економічно збалансованого розвитку водогосподарських комплексів басейнів річок. На нашу думку, її має бути організовано на базі басейнового водогосподарського об'єднання – Басейнної ради, з розподілом повноважень між басейновими управліннями водних ресурсів та обласними управліннями водного господарства. Реформування системи управління водними ресурсами повинно здійснюватися таким чином, щоб нова система управління дозволила забезпечити поліпшення соціальних умов життя населення і водопостачання держави в цілому.

Список літератури: 1. Природноресурсове право України : навч. посіб. / за ред. І. І. Каракаша. – К. : Істина, 2005. – 376 с. 2. Тимошенко С. Управління водним господарством України: шляхи удосконалення / С. Тимошенко, О. Пономаренко // Водне господарство України. – 2004. – № 5–6. – С. 2. 3. Водний кодекс України : прийм. Верховною Радою України 6 черв. 1995 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 24. – Ст. 189.

Надійшла до редколегії 25.03.2010