
ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ, АДМІНІСТРАТИВНЕ ТА ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО



Кузнецов С. О.,
к. ю. н., доцент,
професор кафедри морського
та митного права Національного університету
«Одеська юридична академія»
(м. Одеса, Україна)



Слатвінська В. М.,
студентка 4 курсу
факультету міжнародно-правових
відносин Національного університету
«Одеська юридична академія»
(м. Одеса, Україна)

УДК 342.9:504.45

БАСЕЙНОВИЙ ПРИНЦИП УПРАВЛІННЯ ВОДНИМИ РЕСУРСАМИ

Стаття присвячена актуальній для України проблемі переходу до нової системи управління водними ресурсами — інтегрованого управління водними ресурсами за басейновим принципом. Обґрунтовується ідея про те, що басейновий принцип є складовим компонентом інтегрованого управління

водними ресурсами. Досліджується його зміст і сутність. Дається порівняння одиниці управління та механізму реалізації даного принципу у Водній Рамковій Директиві 2000/60/ЄС та в українському водному законодавстві.

Ключові слова: водні ресурси, управління річковим басейном, управління водними ресурсами, басейновий принцип, водне законодавство.

Кузнецов С. А., Слатвинская В. Н. Бассейновый принцип управления водными ресурсами. — Статья.

Статья посвящена актуальной для Украины проблеме перехода к новой системе управления водными ресурсами — интегрированного управления водными ресурсами по бассейновому принципу. Обосновывается идея о том, что бассейновый принцип является компонентом интегрированного управления водными ресурсами. Изучается его содержание и сущность. Дается сравнение единицы управления и механизма реализации данного принципа в Водной Рамочной Директиве 2000/60/ЕС и в украинском водном законодательстве.

Ключевые слова: водные ресурсы, управление речным бассейном, управление водными ресурсами, бассейновый принцип, водное законодательство.

Kuznetsov S. A., Slatvinska V. M. River basin management of water resources. — Article.

The article is devoted to the actual problem of transition to a new system of water resources management — integrated water resources management back of the basin principle. The idea that the basin principle is a component of integrated water resources management is substantiated. Its content and essence are studied. Comparison of the management unit and the mechanism for implementing this principle in the Water Framework Directive 2000/60/EC and in Ukrainian water legislation is given.

Keywords: water resources, river basin management, management of water resources, basin principle, water legislation

На сьогодні в Україні відбувається перехід від адміністративно-територіальної системи управління водними ресурсами до басейнового принципу управління у зв'язку з підтвердженою світовою практикою [1, с. 168], яка наголошує на тому, що інтегрований підхід сприяє максимальному досягненню цілей і завдань, охороні та відтворенню водних екосистем і забезпечує раціональне використання водних ресурсів.

Відповідно до розділу 3 Закону України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період

до 2020 року» завданням цілі поліпшення екологічної ситуації та підвищення рівня екологічної безпеки є реформування протягом першого етапу системи державного управління в галузі охорони та раціонального використання вод шляхом впровадження інтегрованого управління водними ресурсами за басейновим принципом [2]. А Законом України «Про затвердження загальнодержавної цільової програми розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року» на період 2017—2021 рр. передбачається виконання другого етапу загальнодержавної цільової програми розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року і впровадження системи інтегрованого управління водними ресурсами за басейновим принципом шляхом розроблення та виконання планів управління басейнових річок, застосування економічної моделі цільового фінансування заходів у басейнах річок, утворення басейнових рад річок, а також підвищення ролі існуючих та утворення нових басейнових управлінь водних ресурсів [3].

Таким чином, на законодавчому рівні визначена система управління водними ресурсами і тому необхідно зупинити увагу на її функціонуванні та механізмі реалізації (у скороченому вигляді нормативно-правове забезпечення управління водними ресурсами України подано в таблиці у додатку до статті).

До проблематики теорії та практики здійснення басейнового принципу управління часто звертаються такі вчені, як В. А. Сташук, С. С. Дубняк, Н. В. Вострікова, Н. В. Локтева-Маклашова, В. О. Юрескул та інші.

Відповідно до ст. 1 Водного кодексу України (далі — ВК України), басейновий принцип управління — це комплексне (інтегроване) управління водними ресурсами в межах району річкового басейну [4].

Поняття «район річкового басейну» міститься у Законі України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впровадження інтегрованих підходів в управління водними ресурсами за басейновим принципом» і означає головну одиницю управління у галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів, що складається з річкового басейну (річкових басейнів) та

пов'язаних з ними прибережних і підземних вод [5]. В свою чергу, згідно із Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впровадження інтегрованих підходів в управління водними ресурсами за басейновим принципом» [5], річковий басейн (водозбір) — це частина земної поверхні і товщі ґрунтів, стік води з якої послідовно, через пов'язані водойми і водотоки, здійснюються в море, лиман або озеро. Він складається з трьох компонентів: 1) вихідний — річки, канали, резервуари і водоносний шар, 2) компонент попиту (у потоці і поза потоком [6, р. 1]) — іригаційні поля, індустріальні рослини та міста і 3) проміжний — лікувальні рослини, вторинне водокористування та утилізація відходів [7, р. 36] із установленими екологічними та соціально-економічними зв'язками.

А відповідно до пункту 15 статті 2 Директиви 2000/60/ЄС, район басейну ріки означає зону суші і моря, утворену одним або кількома сусідніми басейнами разом з пов'язаними з ними ґрунтовими і прибережними водами, що визначається відповідно до статті 3 (1) як головна одиниця у розпорядженні басейном річок [8]. Тобто об'єктом управління є басейн ріки з приналежною до неї гідрографічною мережею та оточуючою екосистемою [9, с. 28], що набагато ширше за об'ємом регулювання, ніж відповідно до українського законодавства.

Інтегроване управління річковим басейном — це процес, який сприяє скоординованому управлінню та розвитку водними, земельними та іншими, пов'язаними з ними природними ресурсами, з метою максимізації економічних досягнень та соціального благополуччя на основі справедливості і без компромісів відносно стійкості життєво важливих екосистем [10, с. 269].

Зміст інтегрованого управління водними ресурсами розкривається через наступні елементи:

- принцип комплексності захисту всіх вод — річок, озер, прибережних і підземних вод,
- басейновий принцип управління водними ресурсами,
- принцип широкого залучення громадян, зацікавлених сторін, громадських організацій,
- принцип послідовного удосконалення законодавства.

Інтегроване управління водними ресурсами є комплексним, здійснюється не лише суб'єктами владних повноважень, а й громадськістю в цілому, на всіх рівнях управління водними ресурсами (від місцевого до міждержавного) за допомогою набору інструментів, таких як соціальна та екологічна оцінки, економічні показники та системи моніторингу, збору та обміну інформацією [11, р. 59].

Оскільки інформаційний чинник виконує організаційно-управлінську та регулятивно-контрольну функції [12, с. 2], він не лише зумовлює розвиток держави, суспільства і особистості [13, с. 5], а й є потужним двигуном механізму державного управління в сфері водного господарства і охорони природних ресурсів, адже за допомогою, наприклад, географічної інформаційної системи (ГІС) можливо вирішити екологічні проблеми, бо ця технологія передбачає такі операції, як формування бази даних, маніпулювання ними, нанесення та візуалізація даних на картах та поверхнях ГІС-аналізу.

Сутність інтегрованого управління водними ресурсами проявляється через наступні принципи, проголошені у Дубліні та Ріо-де-Жанейро ще у 1992 році:

- визнання прісної води вичерпним і уразливим ресурсом, важливим для підтримки життя розвитку і навколишнього середовища,
- комплексний підхід до розвитку і управління водним господарством за участі користувачів, працівників плануючих організацій та осіб, які ухвалюють політичні рішення на всіх рівнях,
- гендерний принцип: визнання того, що жінки відіграють центральну роль у забезпеченні, управлінні та охороні водних ресурсів,
- визнання води екологічним, а також соціальним товаром.

Крім того, невід'ємною частиною інтегрованого управління водними ресурсами є управління ризиками затоплень згідно з частиною 5.4. Звіту Комісії щодо імплементації Водної Рамкової Директиви (далі — ВРД) [14].

Сутність басейнового принципу проявляється в тому, що за основу басейнового підходу покладається принцип верховенства гідрографічного фактору у функціонуванні водних об'єктів [15, с. 142], адже ст. 1 ВК України та ч. 1 пункту 1 підпункту 1 Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впровадження

інтегрованих підходів в управлінні водними ресурсами за басейновим принципом» передбачається гідрографічне та водогосподарське районування.

Водний об'єкт, його водозбір, повітряний простір над ним та сформовані в його межах геосистеми при плануванні, організації території, використання, відновлення і охорони природних ресурсів розглядається як єдине функціональне ціле [16, с. 52].

Відповідно до ч. 3 Розділу 2 постанови Верховної Ради «Про Концепцію розвитку водного господарства України» басейнове управління ґрунтується на таких принципах:

— пріоритетність екологічної безпеки природокористування, узгодженість і збалансованість екологічної політики суб'єктів водокористування і водогосподарської діяльності;

— економічна цілісність басейнового водогосподарського комплексу, самодостатність і самоокупність водогосподарської і водоохоронної діяльності;

— забезпечення взаємодії територіальних і галузевих суб'єктів управління водним господарством на основі програмно-цільового методу; комплексне системне управління водним господарством забезпечується створенням координаційного центру, який через виконавчі структури — басейнове водогосподарське об'єднання, регіональні водогосподарські, природоохоронні та інші органи управління — реалізує політику, програми і завдання, спрямовані на досягнення визначеної мети збалансованого розвитку;

— стандартизація процедур і процесів басейнового управління та посилення відповідальності всіх суб'єктів водокористування і водогосподарської діяльності за стан водного басейну і якість водних ресурсів;

— багатоваріантність механізмів еколого-інвестиційної діяльності, фінансування водогосподарських і водоохоронних заходів, стимулювання раціонального використання і охорони водних ресурсів.

— інформаційне і наукове забезпечення управлінських рішень, участь громадськості у вирішенні водогосподарських і екологічних проблем басейну [17]

Перейдемо до практичної частини питання, а саме до механізму реалізації басейнового принципу управління відповідно до ВРД:

1. Держави-члени визначають окремі басейни річок, що знаходяться в межах їх національної території, і для цілей Директиви приписують їх до окремих районів басейнів річок — ст. 3 ВРД.

2. Кожною державою-членом проводиться аналіз характеристики району басейну ріки, розглядається вплив діяльності людини на стан поверхневих вод і на ґрунтові води, дається економічний аналіз водокористування — ст. 5 ВРД.

3. Державами-членами започатковується реєстр земель, що перебувають під охороною — ст. 6 ВРД.

4. Визначення державами-членами рік в кожному районі басейна ріки — ст. 7 ВРД.

5. Державами-членами проводиться моніторинг стану поверхневої і ґрунтової води, захищених зон — ст. 8 ВРД.

6. Кожна держава-член забезпечує встановлення для кожного регіону басейну ріки або для частини регіону міжнародного басейну ріки в межах її території програми заходів (основних та додаткових) — ст. 11 ВРД.

7. Розробка Планів розпорядження басейном ріки для кожного району басейну ріки, що містить інформацію зазначену у Додатку VII до ВРД — ст. 13 ВРД.

8. Інформування широкого загалу і консультації щодо планів розпорядження басейном ріки — ст. 14 ВРД.

9. Звітність держав-членів щодо примірників планів розпорядження басейном ріки перед Комісією та іншими державами-членами — ст. 15 ВРД.

Таким чином, зрозуміло, що управління водними ресурсами за басейновим принципом у ЄС відбувається за участі та спільних зусиль всіх держав-членів на основі Плану розпорядження басейном ріки.

Згідно зі статтею 13 ВК України, державне управління в галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів здійснюється за басейновим принципом на основі державних, цільових, міждержавних та регіональних програм використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів, а також планів управління річковими басейнами [4].

А тепер розглянемо механізм реалізації басейнового принципу управління відповідно до українського законодавства:

1. Гідрографічне (9 районів річкових басейнів, а в їх межах, затверджених наказом Міністерства екології та природних ресурсів України від 03.03.2017 р. № 103, можуть виділятися суббасейни) і водогосподарське районування території України — ст. 131 ВК України.

2. Складання Плану управління річковим басейном, що містить інформацію зазначену у ст. 132 ВК України та Додатку до Порядку розроблення плану управління річковим басейном затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 18 травня 2017 р. № 336.

3. Утворення консультативно-дорадчого органу виконавчої влади — Басейнової Ради — ст. 133 ВК України і Типове Положення про басейнові ради, затверджене наказом Міністерства екології та природних ресурсів України від 26.01.2017 р. № 23.

4. Впровадження на основі басейнового принципу програмно-цільових методів планування розвитку та управління водоохоронним комплексом — ч. 4 Концепції екологічного оздоровлення басейну р. Сіверський Донець, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 квітня 2003 р. № 224-р.

5. Створення інтегрованої басейнової (міжвідомчої) системи моніторингу довкілля та збору даних (включаючи транскордонний моніторинг) басейнової геоінформаційної системи з банком даних еколого-водогосподарської інформації — ч. 4 Концепції екологічного оздоровлення басейну р. Сіверський Донець, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 квітня 2003 р. № 224-р.

Обов'язковою умовою функціонування басейнового принципу є відкритість процедур обговорення та прийняття фінансових рішень для учасників всіх зацікавлених сторін, інформаційний доступ громадськості щодо басейнової водної політики та екологічних програм на всіх стадіях їх розробки та впровадження.

Басейновий принцип передбачає транскордонне співробітництво, що є не лише ефективним чинником євроінтеграційних процесів, а й важливим інструментом розвитку регіонів, міст і територіальних громад [18] в галузі використання й охорони вод та відтворення водних ресурсів на прикордонних водах [19, с. 7] для того, щоб створити

спільну систему управління у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонально використовувати природні ресурси та забезпечити екологічну безпеку [20, с. 29].

Він передбачає, що фінансовий механізм гарантує безпосередній зв'язок між платою за водокористування і фінансуванням пріоритетних водоохоронних заходів у межах басейну. Саме управління за басейновим принципом спрямоване на стале водозабезпечення населення і галузей економіки [21, с. 410]. Крім того, така система управління дає можливість зменшити інтенсивність антропогенного і техногенного навантаження і прогнозувати наслідки людської діяльності для завчасного попередження екологічних та техногенних катастроф.

Інтегроване управління водними ресурсами враховує соціальні фактори, потреби галузей економіки, природоохоронні інтереси і гарантує управлінню водними ресурсами стан захищеності [22, с. 165].

Таким чином, Україна на період з 2017—2021 роки планує впровадити не тільки на законодавчому рівні, а й на практиці систему інтегрованого управління водними ресурсами за басейновим принципом керуючись світовим досвідом і беручи за основу Водну Рамкову Директиву 2000/60/ЄС.

ЛІТЕРАТУРА

1. Юрескул В. О. Щодо реалізації принципу басейнового управління водними об'єктами та їх ресурсами на національному та міжнародному рівнях // Міжнародне, наднаціональне та національне право: проблеми конвергенції: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 13 грудня 2013 р.) / за ред. д. ю. н., проф. Т. С. Ківалової; Міжнародний гуманітарний університет. — Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2013. С. 168—170.
2. *Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року*: Закон України від 21.12.2010 р. // Відомості Верховної Ради України. 2011. № 26. Ст. 218.
3. *Про затвердження загальнодержавної цільової програми розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року*: Закон України від 24.05.2012 р. // Відомості Верховної Ради України. 2013. № 17. Ст. 146.

4. *Водний кодекс* України, 1995 // Відомості Верховної Ради України. 1995. № 24. Ст. 189.
5. *Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впровадження інтегрованих підходів в управління водними ресурсами за басейновим принципом* Закон України від 04.10.2016 р. // Відомості Верховної Ради України. 2016. № 46. Ст. 780.
6. *Deng X.* Integrated river basin management Practice guidance for the IO table compilation and CGE modeling / X. Deng, Y. Wang, F. Wu, T. Zhang, Z. Li // Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2014. — 99 p.
7. *Oxley R. L.* (2015). Ecological, environmental and hydrological integrity in sustainable water resource management for river basins. (Doctoral Dissertation). — Arizona State University. URL: <http://repository.asu.edu/items/29919>
8. *Directive 2000/60/EC* of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy// OJ L 327, 22.12.2000, p. 1—73.
9. *Методичні рекомендації з питань інтегрованого управління водними ресурсами, збереження водно-болотного різноманіття, створення екомережі та органічного землеробства.* — К.: Чорноморська програма Ветландс Інтернешнл, 2011. 120 с.
10. *Наукові засади* раціонального використання водних ресурсів України за басейновим принципом: монографія / В. А. Сташук, В. Б. Мокін, В. В. Гребінь, О. В. Чунарьов; за ред. В. А. Сташука. — Херсон: Грінь Д. С., 2014. 320 с.
11. *Squires V. R.* River basin management in the twenty-first century: Understanding people and place / V. R. Squires, H. M. Milner, K. A. Daniell // CRC Press, 2014. 542 p.
12. *Кормич Б. А.* Організаційно-правові основи політики інформаційної безпеки України: автореф. дис. на здоб наук. ступ. доктора юр. наук: спец. 12.00.07 — теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. — Національний університет внутрішніх справ. — Харків: 2004. 41 с.
13. *Кормич Б. А.* Інформаційне право: підручник для студ. вузів. — Харків: Бурун і К., 2011. 334 с.
14. Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of the Water Framework Directive (2000/60/EC) River basin management plans (Text with EEA relevance) COM, 2012 URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52012DC0670>
15. *Локтева-Маклашова Н. В.* Правові аспекти впровадження інтегрованих підходів в управлінні водними ресурсами за басейновим принципом //

Науковий вісник Херсонського державного університету Вип. 1. Том. 1 2017. С. 142—144.

16. *Приходько М. М.* Принципи розроблення проектів землеустрою для забезпечення сталого землекористування // Науково-технічний журнал. Спеціальний випуск, 2014. С. 50—56.
17. *Про Концепцію* розвитку водного господарства України: Постанова Верховної Ради України 14.01.2000 р. № 1390-XIV // Відомості Верховної Ради України. 2000. № 8. Ст. 54.
18. *Про Рекомендації* парламентських слухань на тему: «Транскордонне співробітництво як чинник євроінтеграційних процесів України»: Постанова Верховної Ради України від 21.09.2016 № 1537-VIII // Відомості Верховної Ради України. 2016. № 43. Ст. 740.
19. *Проект ЄС* «Охорона докiлля міжнародних річкових басейнів». — К, 2016. 51 с.
20. *Чумаченко І. С.* Транскордонне співробітництво під час здійснення державного контролю у сфері використання та охорони вод // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція. 2014. № 10—2. Т. 2. С. 28—30.
21. *Локтева Н. В.* Державне управління в охороні та відтворенні водних ресурсів // Актуальні проблеми держави і права: зб. наук. пр. 2005. Вип. 25. С. 410—411.
22. *Аверочкіна Т. В., Плачкова Т. М.* Генеза міжнародно-правового регулювання забезпечення безпеки мореплавства // Lex Portus. 2016. № 2. С. 150—168.

Додаток

Таблиця

| № | Назва документу | Посилання |
|---|---|---|
| 1 | Водний кодекс України | Ст. 1, 13 |
| 2 | Закон України «Про затвердження загальнодержавної цільової програми розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року» | Мета Програми, шлях розв'язання проблеми, п. 1 другого етапу виконання Програми |
| 3 | Закон України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» | Розділ 3 ціль 2 |
| 4 | Закон України «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів» | Ст. 31 |
| 5 | Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впровадження інтегрованих підходів в управління водними ресурсами за басейновим принципом» | ч. 1 п. 1. п. 1 п. б) |
| 6 | Постанова Верховної Ради України «Про прийняття за основу проекту Закону України про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впровадження інтегрованих підходів в управління водними ресурсами за басейновим принципом» | п. 1 |
| 7 | Постанова Верховної Ради України «Про Концепцію розвитку водного господарства України» | Розділ II ч. 1., 3 |
| 8 | Постанова Верховної Ради України «Про Рекомендацію парламентських слухань на тему: «Транскордонне співробітництво як чинник євроінтеграційних процесів України»» | п. 1 ч. 3 п. 5 |
| 9 | Постанова Верховної Ради України «Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки» | п. II. |

| № | Назва документу | Посилання |
|----|--|---|
| 10 | Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 03.03.2017 № 103 «Про затвердження Меж районів річкових басейнів, суббасейнів та водогосподарських ділянок» | мета |
| 11 | Розпорядження Кабінету міністрів України від 17 жовтня 2007 р. № 880-р «Про схвалення Концепції Національної екологічної політики України на період до 2020 року» | п. 4 Основного завдання національної екологічної політики, п.1 Завдання національної екологічної політики |
| 12 | Розпорядження Кабінету міністрів України від 25 травня 2011 р. № 577-р «Про затвердження Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011—2015 роки» | Ціль 2 п. 63, 70 |
| 13 | Розпорядження Кабінету міністрів України від 30 березня 2016 р. № 271-р «Про затвердження Національного плану дій щодо боротьби з деградацією земель та опустелюванням» | п. 1, 6 |
| 14 | Розпорядження Кабінету міністрів України від 23 квітня 2003 р. № 224-р «Про схвалення Концепції екологічного оздоровлення басейну р. Сіверський Донець» | п. 3, заходи відтворення та охорона екосистеми басейну р. Сіверський Донець |
| 15 | Рамкова Конвенція про охорону та сталий розвиток Карпат | Ст. 6 |
| 16 | Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України № 116 від 15.12.94 «Про затвердження Інструкції про порядок розробки та затвердження гранично допустимих скидів (ГДС) речовин у водні об'єкти із зворотними водами» | п. 1 п. 1.9, п. 2 п. 2.14, 2.15, 2.16 |