



УДК 349.6

ПРАВОВІ АСПЕКТИ ВПРОВАДЖЕННЯ ІНТЕГРОВАНИХ ПІДХОДІВ В УПРАВЛІННЯ ВОДНИМИ РЕСУРСАМИ ЗА БАСЕЙНОВИМ ПРИНЦИПОМ

Локтева-Маклашова Н.В., к. ю. н.,
доцент кафедри галузевих юридичних дисциплін
Черкаський факультет Національного університету «Одеська юридична академія»

Статтю присвячено правовим аспектам та особливостям впровадження інтегрованих підходів в управління водними ресурсами за басейновим принципом.

Ключові слова: інтегроване управління, басейновий принцип, водні ресурси, річковий басейн.

Статья посвящена правовым аспектам и особенностям внедрения интегрированных подходов в управление водными ресурсами по бассейновому принципу.

Ключевые слова: интегрированное управление, бассейновый принцип, водные ресурсы, речной бассейн.

Loktieva-Maklashova N.V. LEGAL ASPECTS OF IMPLEMENTING INTEGRATED APPROACHES TO WATER RESOURCES MANAGEMENT ON BASIN PRINCIPLE

The article is devoted to legal aspects and peculiarities of implementation of integrated approaches to water resources management on basin principle.

Key words: integrated management, basin principle, water resources, river basin.

Постановка проблеми. Басейновий принцип управління є одним з ефективних методологічних засобів вирішення глобальних екологічних проблем водокористування, охорони вод і відтворення водних ресурсів в усьому світі. Визначення його поняття офіційно закріплено у Водному кодексі України [1]. Оскільки прісна вода є обмеженим ресурсом, то усвідомлення міжнародним співтовариством проблем, пов'язаних із кількістю і якістю прісної води, призвело до розроблення концепції інтегрованого управління водними ресурсами ще на початку 90-х рр. минулого століття на рівні ООН. Україна потребує впровадження інтегрованих підходів в управління водними ресурсами за басейновим принципом на практиці, адже довгий час ці підходи мали здебільшого декларативний характер, не було чіткого механізму їх реалізації.

Ступінь розробленості проблеми. Три-чотири десятиліття екологи, економісти, юристи досліджували інститут інтегрованого управління водним господарством, звертаючи увагу на доцільність його впровадження. Окремі аспекти у своїх працях розглядали В.І. Андрейцев, О.В. Дезірон, В.О. Джуган, О.П. Закорко, Р.І. Марусенко, В.А. Сташук, Ю.С. Шемшученко, О.В. Яроцька, А.В. Яцик. Сьогодні після законодавчого закріплення інтегрованих підходів в управління водними ресурсами за басейновим принципом є необхідність подальшого дослідження правових аспектів його впровадження.

Мета статті – дослідити особливості правового забезпечення впровадження інтегрованих підходів в управління водними ресурсами за басейновим принципом.

Виклад основного матеріалу. У європейських країнах правову основу водної політики складає Водна Рамкова Директива 2000/60/ЄС, ухвалена 23 жовтня 2000 р., дія якої поширюється на країни Євросоюзу та країни – кандидати на вступ до ЄС [2]. Директива оди-

ницею управління визначає річковий басейн у його гідрографічних координатах, а головним документом для управління водними ресурсами виступає План управління річковим басейном. Власне такий принцип управління і є басейновим, коли в основу басейнового підходу покладається принцип верховенства гідрографічного фактора у функціонуванні водних об'єктів.

Водна Рамкова Директива містить основні елементи інтегрованого управління водними ресурсами: принцип комплексності захисту всіх вод (річок, озер, прибережних і підземних вод); басейновий принцип управління водними ресурсами; принцип широкого залучення громадян та громадських організацій; принцип послідовного удосконалення законодавства.

Прийняття Закону України «Про внесення змін до законодавчих актів України про впровадження інтегрованих підходів в управління водними ресурсами за басейновим принципом» є важливим кроком, що закладає правову основу сприяння максимальному досягненню цілей і завдань охорони і відновлення водних екосистем, забезпеченню раціонального використання водних ресурсів [3].

Цим Законом передбачено реформування державної системи управління водними ресурсами шляхом переходу від адміністративно-територіальної до басейнової моделі управління, коли об'єктом управління є річковий басейн загалом, а не окрема його частина у межах адміністративно-територіальної одиниці.

Запровадження інтегрованого управління водними ресурсами за басейновим принципом відповідає передовій європейській практиці і є зобов'язанням України в рамках Угоди про асоціацію з ЄС.

Закон сприятиме впровадженню інтегрованих підходів в управління водними ресурсами та адаптації водного законодавства до законодавства ЄС.

Новим Законом передбачено запровадження гідрографічного і водогосподарського районування території України із визначенням 9 районів басейнів річок: район басейну річки Дніпро; район басейну річки Дністер; район басейну річки Дунай; район басейну річки Південний Буг; район басейну річки Дон; район басейну річки Вісла; район басейну річок Криму; район басейну річок Причорномор'я; район басейну річок Приазов'я. Також передбачається запровадження планів управління річковим басейном і головне – урахування інтересів територіальних громад та їх участь у процесі прийняття управлінських рішень, зокрема через участь у басейнових радах, які створюватимуться відповідно до Закону.

Відповідні зміни внесено до Водного кодексу України, який визначає, що басейновий принцип управління – це комплексне (інтегроване) управління водними ресурсами в межах району річкового басейну [1]. Район річкового басейну – це головна одиниця управління в галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів, що складається з річкового басейну (сусідніх річкових басейнів) та пов'язаних із ним прибережних і підземних вод. А сам річковий басейн (водозбір) визначається як частина земної поверхні і товщі ґрунтів, стік води з якої послідовно через пов'язані водойми і водотоки відбувається в море, лиман або озеро.

Басейновий принцип управління водними ресурсами має бути нерозривно пов'язаним із таким методологічним принципом, як принцип інтегрованого управління. Принципи інтегрованого управління водними ресурсами були сформульовані на Міжнародній конференції щодо води і довкілля в Дубліні в 1992 р. Вони передбачають так званий організаційний підхід, який не тільки включає управління природними системами, а і стимулює необхідність координації між різними видами людської діяльності, тобто скоординованого прийняття рішень на двох рівнях – від національних міністерств до органів місцевої влади та на рівні інститутів, створених на основі місцевих громад. З урахуванням гідрографічності водних ресурсів та наявності територій так званих верхніх і нижніх течій необхідно обов'язково враховувати потреби водокористувачів, розмічених на різних ділянках течії річки. Наявний практичний досвід у цій сфері доводить, що необхідно запроваджувати ефективні організаційно-правові механізми для врахування інтересів усіх користувачів у прийнятті рішень із водокористування в межах басейну річки.

Закон України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 р.» визначає, що система державного управління в галузі охорони вод потребує невідкладного реформування у напрямку переходу до інтегрованого управління водними ресурсами [4].

Важливим законодавчим підґрунтям для розвитку державного управління водними ресурсами також є Загальнодержавна цільова програма розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки

Дніпро на період до 2021 р., затверджена Законом України від 24 травня 2012 р. [5]. Основною метою Програми є відновлення і забезпечення сталого функціонування екосистеми Дніпра як основної водної артерії держави, гарантування якісного водопостачання, екологічно безпечних умов життєдіяльності населення і господарської діяльності, захисту водних ресурсів від забруднення та виснаження. Досягнення поставлених цілей залежить безпосередньо від організаційної структури і функціональної схеми впровадження басейнового принципу управління в басейні річки Дніпро.

У рамках інтегрованого управління водними ресурсами України передбачається:

- створення басейнових органів управління водними ресурсами;
- розробка нормативно-правових актів, що забезпечують розвиток водного господарства;
- створення структур, відповідальних за відтворення водних ресурсів;
- впровадження економічних механізмів регулювання використання та охорони водних об'єктів;
- розроблення цільових програм реконструкції і розвитку;
- програма фінансування галузі;
- організація екологічного моніторингу, зокрема громадського;
- доступ до інформації, участь громадськості в обговоренні проблем та прийняття спільних рішень.

Одним з основних завдань є посилення ролі громадськості, залучення до вказаного процесу представників населення й осіб, що приймають рішення, підвищення рівня інформованості з питань стійкого розвитку й інтегрованого управління водними ресурсами. В умовах сьогодення роль держави в господарському управлінні водними ресурсами не зменшується, але поступово підвищується роль приватної ініціативи.

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 засад і управлінських дій суб'єктів водокористування за басейновим принципом, спрямованих на стале водозабезпечення населення і галузей економіки, впровадження перспективних технологічних нормативів використання водних ресурсів, запобігання шкідливій дії вод.

Невідповідність системи управління водними ресурсами басейновому принципу зумовлює низку проблем, головними з яких є:

- басейнова незбалансованість водогосподарської та екологічної політики, що призводить до неузгодженості пріоритетів і незбалансованості системи водокористування, охорони вод, відтворення водного фонду;
- відсутність чіткої системи мір відповідальності за стан водного фонду і якість водних ресурсів, використання цільових засобів;
- недосконалість системи правового регулювання охорони вод, починаючи із планування водоохоронних заходів;



– недосконалість системи економічного стимулювання раціонального використання та ефективного керування охороною і відтворенням водного фонду і ресурсів;

– недосконалість басейнової системи інформаційно-аналітичного супроводу керування та еколого-економічної оцінки функціонування водогосподарського комплексу;

– неможливість обґрунтування встановлення нормативів якості води у водних об'єктах, забезпечення дотримання яких було б реальною задачею, виходячи з інвестиційних можливостей.

У зв'язку з неможливістю швидкого вирішення всіх водних проблем державна політика повинна будуватися на принципах визначення стратегічних цілей, на які орієнтується вся водогосподарська діяльність і з якими зіставляються як сьогоденні дії, так і ті, що плануються на майбутнє [6, с. 12]. Досягнення стратегічних цілей, зумовлених головними водними інтересами суспільства, дозволить вирішити водогосподарські проблеми, усунути водні протиріччя і зняти водні обмеження у вирішенні соціально-економічних завдань.

Основні принципи розвитку басейнової системи управління визначені з орієнтацією на функціональну управлінську, а не господарську сферу басейнової діяльності, у якій об'єктом управління є басейн річки з його дієвою структурою водокористування, охорони вод і відтворення водних ресурсів, яку необхідно удосконалити і розвивати.

Висновки. Визначальними нормативно-встановленими принципами розвитку інтегрованих підходів в управління водними ресурсами за басейновим принципом повинні бути:

– пріоритетність екологічної безпеки водокористування і водоспоживання;

– узгодженість екологічної політики басейнової системи управління та збалансованість політики водокористування і водогосподарської діяльності;

– самодостатність та самоокупність басейнової системи водокористування, охорони вод і відтворення водних ресурсів;

– еколого-економічна цілісність системи водокористування, охорони вод та відтворення водних ресурсів;

– забезпечення взаємодії суб'єктів басейнової системи управління на основі програмно-цільового методу управління, комплексно-

го системного підходу і наявності Головного координатора (Басейнової Ради);

– стандартизація процедур і процесу басейнового управління та мір відповідальності як гарантій ефективності басейнового управління;

– гнучкість організаційно-правових структур і механізмів басейнової системи управління, здатних адекватно адаптуватися до зміни умов розвитку в суспільстві (політичних, економічних, правових та інших);

– багатоваріантність механізмів еколого-інвестиційної діяльності та фінансування басейнових заходів;

– дієздатність механізму стимулювання ефективності басейнової системи управління і раціонального водокористування та відтворення водних ресурсів;

– наукова обґрунтованість управлінських рішень і освітня підготовленість до їх здійснення;

– комплексність басейнової бази даних і ефективність зворотного зв'язку (моніторинг сталого розвитку басейну).

Таким чином, інтегроване управління водними ресурсами може вважатися завершеним, коли будуть запроваджені всі елементи та принципи цієї системи.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Водний кодекс України від 6 червня 1995 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 24. – Ст. 189.
2. Про встановлення рамок діяльності Співтовариства в галузі водної політики : Директива 2000/60/ЄС Європейського Парламенту і Ради від 23 жовтня 2000 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_962.
3. Про внесення змін до законодавчих актів України про впровадження інтегрованих підходів в управління водними ресурсами за басейновим принципом : Закон України від 4 жовтня 2016 р. № 1641-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 46. – Ст. 780.
4. Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року : Закон України від 21 грудня 2010 р. № 2818-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 26. – Ст. 218.
5. Загальнодержавна цільова програма розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року : затверджена Законом України від 24 травня 2012 р. № 4836-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 17. – Ст. 146.
6. Вострікова Н.В. Удосконалення організаційного механізму державного управління водними ресурсами в Україні : автореф. дис. ... канд. наук із держ. управління : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / Н.В. Вострікова. – Х., 2016. – 20 с.