

ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОГО УПРАВЛІННЯ ВОДНИМИ РЕСУРСАМИ В УКРАЇНІ

Носачов І.Ю.

Визначено сутність басейнового принципу управління водними ресурсами, розмежування функцій Басейнової ради та Басейнового управління, проаналізована структура адміністрування водними ресурсами в Україні, виявлені основні дублюючі функції, побудована структура Державного агентства водних ресурсів, продемонстровано нестикування функцій між Дунайським БУВР та Одеським обласним управлінням водних ресурсів.

Постановка проблеми. На сьогоднішній день Україна знаходиться на стадії повномасштабного реформування адміністративної системи управління. В Україні система адміністрування водних ресурсів здебільшого повністю успадкована від Радянського союзу із невеликими змінами на протязі років незалежності. Її ефективність залишається на низькому рівні, через недосконалість і відсутність чіткого формування функціональної моделі взаємодії між усіма суб'єктами управління в цій галузі. Реформування адміністративної системи України має бути комплексним і тому, необхідно дослідити усі вади існуючої системи (зокрема системи адміністративного управління водними ресурсами) і на основі цього розробити удосконалену систему. Головна ціль реформування системи державного управління – є досягнення відповідності вітчизняної системи до розробок, що виконані в Європейському союзі.

Аналіз досягнень та публікацій по темі дослідження.

Основним документом, що регламентує управління водними ресурсами в Україні є Водний кодекс України [1], в якому визначені основні управлінські суб'єкти, їх функції та цілі державної політики в сфері водного господарства. Цей нормативний документ визначає основні засади формування та реалізації адміністративної політики в галузі водокористування та є нормативно-правовою базою діяльності ключових суб'єктів цієї галузі.

Варто також зауважити, що існують положення про кожен суб'єкт адміністративного управління, котрі повною мірою описують основні функції. Виходячи із Водного кодексу України, до основних суб'єктів адміністративного управління в галузі водокористування відносять: Міністерство екології та природних ресурсів України [2], Державне агентство водних ресурсів України [3], державні адміністрації на місцях та регіональні представництва.

У 2000 році була прийнята Водна Рамкова Директива ЄС, яка визначає основні принципи управління водними ресурсами та шляхи досягнення доброї якості води та безпечного стану річок і водойм [4]. Одним із головних принципів цієї директиви – є використання інтегрованої системи управління водними ресурсами, що передбачає спільні дії між усіма державами, що знаходяться в басейні річок. Європейська інтеграція вимагає від України втілення цього положення у реальність. Незважаючи на те, що в Водному кодексі України (стаття 13) декларується, що державне управління в галузі водних ресурсів базується на басейновому принципі, в реальності це управління характеризується наявністю складної системи відомчих, галузевих та місцевих функцій і структур державного регулювання, котрі побудовані на адміністративно-територіальному принципі і сильній централізації влади, що обумовлює низьку ефективність управління водним господарством.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. У всіх нормативно-правових документах визначені ключові функції основних суб'єктів адміністрування процесу водокористування, але існує цілий ряд неузгодженостей, що значно зменшують ефективність взаємодії ключових органів влади.

Мета і завдання статті. Метою статті є визначення особливостей розмежування адміністративних функцій державних установ в сфері водокористування та виявлення проблем імплементації інтегрованого управління водними ресурсами.

Для досягнення мети необхідно вирішення таких завдань: визначити структуру адміністративного управління водними ресурсами в Україні, ключові функціональні зобов'язання основних органів управління та визначити сутність інтегрованого управління водними ресурсами і його рівень впровадження.

Виклад основного матеріалу дослідження. Виходячи із Водного кодексу України, основними регулюючими органами сфери водокористування виступають Міністерство екології та природних ресурсів України, Державне агентство водних ресурсів та державні обласні адміністрації. Ключові функції цих установ відображені у відповідних положеннях.

Міністерство екології та природних ресурсів України – є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади у формуванні і забезпеченні реалізації державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, екологічної та у межах своєї компетенції біологічної, генетичної та радіаційної безпеки. Відомство забезпечує нормативно-правове регулювання розвитку водного господарства і меліорації земель, геологічного вивчення та раціонального використання надр, контролю за дотриманням природоохоронного законодавства.

Департамент екології та природних ресурсів обласних державних адміністрацій є структурним підрозділом обласної державної адміністрації, який забезпечує реалізацію державної політики в галузі

охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення та охорони природних ресурсів, поводження з відходами (крім поводження з радіоактивними відходами), забезпечення екологічної та у межах своєї компетенції радіаційної безпеки на відповідній території.

Порівняймо функції Міністерства екології та природних ресурсів України із функціями Департаменту екології та природних ресурсів Одеської обласної державної адміністрації. До функцій Департаменту екології та природних ресурсів відноситься наступне: приготування дозволів на спеціальне водокористування в разі використання води з водних об'єктів загальнодержавного значення та приготування за поданням Міністерства екології для підприємств, установ і організацій лімітів використання водних ресурсів. В обох випадках Департамент екології та природних ресурсів виконує нормативно-дозвільну функцію, але кожна з цих функцій вимагає узгодження із центральним органом виконавчої влади, а саме із Міністерством екології та природних ресурсів. Тобто, існує надмірний контроль та сильна централізація влади. Це призводить до надмірної бюрократизації влади, що збільшує транзакційні витрати.

Державне агентство водних ресурсів України входить до системи органів виконавчої влади та утворюється для реалізації державної політики у сфері розвитку водного господарства і меліорації земель, управління, використання та відтворення поверхневих водних ресурсів.

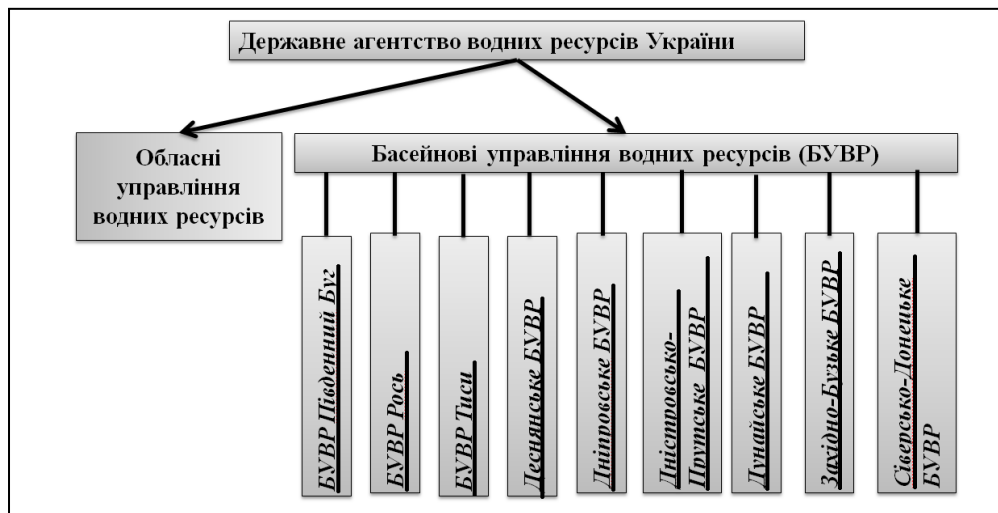


Рис. 1 Структура Державного агентства водних ресурсів України

До функцій Державного агентства водних ресурсів України належить ведення державного водного кадастру у розділі «Водокористування» і ця ж функція є у Міністерства екології та природних ресурсів. Можливо ці два відомства доповнюють один одного

у процесі виконання цієї функції, але відсутність чіткого тлумачення призводить до плутанини, що зменшує ефективність взаємодії між відомствами та прозорість розуміння діяльності відомств громадськості.

Відповідно до державної програми розвитку водного господарства в Україні, в порядкуванні Державного агентства водних ресурсів України існують 9 Басейнових управлінь водних ресурсів (БУВР), а також обласні управління водних ресурсів. На прикладі Одеського обласного управління водних ресурсів та Дунайського БУВР.

Табл. 1

Порівняння дублюючих функцій Дунайського БУВР та Одеського обласного управління водними ресурсами

Дунайський БУВР	Одеське обласне управління водних ресурсів
Забезпечує експлуатацію водогосподарських систем, гідротехнічних споруд і окремих об'єктів інженерної інфраструктури, які знаходяться на балансі Дунайського БУВР, та здійснює заходи, пов'язані із запобіганням шкідливій дії вод у межах сільських населених пунктів та сільськогосподарських угідь і ліквідацією її наслідків, включаючи протипаводковий захист цих територій у межах басейну р. Дунай.	Реалізація у межах області державної політики щодо розвитку водного господарства і меліорації земель, використання, збереження та відтворення поверхневих водних ресурсів, експлуатації державних меліоративних систем, забезпечення населення і галузей економіки водними ресурсами.
Розробляє та встановлює режими роботи Придунайських водосховищ і водогосподарських систем у межах басейну р. Дунай, затверджує правила їх експлуатації в межах наданих повноважень, здійснює інвентаризацію та паспортизацію водогосподарських систем, забезпечує їх дотримання та експлуатацію.	Участь у розробці і встановленні режимів роботи водосховищ у басейнах річок Південний Буг, Дністер, Дунай інших водойм та водогосподарських систем у басейні річок Причорномор'я на території Одеської області, нагляд за їх дотриманням.
Розробляє заходи щодо екологічного оздоровлення річок басейну Дунаю, бере участь у їх реалізації, а також здійснює спостереження за станом цих водних об'єктів, гідротехнічних споруд щ дотриманням режимів роботи водосховищ, водогосподарських систем, надає в межах повноважень пропозиції до програм соціально-економічного розвитку регіону.	Координація роботи підвідомчих організацій в питаннях управління, охорони та відтворення водних ресурсів басейнів річок Південний Буг, Дністер, річок Причорномор'я на території Одеської області.
Здійснює за дорученням Держводагентства міжнародне співробітництво з питань управління, використання, охорони та відтворення водних ресурсів, за погодженням з Держводагентством бере участь у реалізації міжнародних програм і грантових угод у галузі використання і охорони вод, відтворення водних ресурсів та протипаводкового захисту.	Здійснення зовнішніх зв'язків з водогосподарськими організаціями Румунії, Республіки Молдови та міжнародними організаціями і фондами у відповідності до укладених міжурядових угод або інших нормативно-правових актів з питань водного господарства на прикордонних водах.

Виходячи з наведених вище даних, можна простежити наявність дублювання певних функцій. Одеське обласне управління водних ресурсів спеціалізується на експлуатації меліоративних систем, а в той же час Дунайський БУВР забезпечує експлуатацію інженерних споруд водного господарства в межах басейну р. Дунай. Тобто, виникає питання в такому розмежуванні, адже об'єкт управління є одним і тим же, а суб'єктами виступають різні, хоч і пов'язані організації.

Безпосередню участь в розробці і встановленні режимів роботи водосховищ приймають обидва відомства. Але функції Дунайського БУВР дещо ширші, адже вони включають ще й безпосередню експлуатацію цих водосховищ. Тому доцільним є поєднання усіх функцій у одному місці, яке спеціалізується на виробничих етапах від розробки режиму роботи до безпосередньої участі у роботі. Таким органом виступає Дунайський БУВР.

Обидва відомства займаються охороною та відтворенням водних ресурсів. Різняться ці функції лише тим, що Дунайський БУВР майже більш ширше повноваження, а Обласне управління водних ресурсів має більш ширше територіальне охоплення (тобто окрім Дунаю, ще Південний Буг та Дністер).

Кожне з цих відомств має змогу виступати на міжнародній арені в рамках встановлення зв'язків та взаємодії із іноземними організаціями та державами у питаннях водокористування.

Отже, існує низька функцій котрі мають дублювання, або не ефективно розділені, тому це мусить спонукати владу України до реформування загальної системи управління водокористування із врахуванням цих недоліків.

Басейновий принцип управління водними ресурсами – це сучасний підхід до управління водними ресурсами, де основним суб'єктом управління виступає річковий басейн [5]. Необхідність впровадження принципів басейнового управління в Україні визначена Водним кодексом України і Загальнодержавною програмою розвитку водного господарства. Басейновий принцип управління водними ресурсами визначає передумови та напрями створення в Україні сучасного механізму використання, охорони і відтворення вод, який відповідатиме найбільш ефективній міжнародній практиці і надасть змогу реалізувати стратегію державної політики, спрямованої на запобігання виснаження водних ресурсів та досягнення і підтримання доброї якості води. У річкових басейнах вирішення всіх питань, пов'язаних з використанням, охороною і відтворенням водних ресурсів передбачається покласти на Басейнову Раду річкового басейну, виконавчим органом якої має бути Басейнове управління водних ресурсів. Впровадження Басейнової ради спрямоване на практичне втілення інтегрованого управління водними ресурсами, що стане заходом врахування інтересів усіх суб'єктів процесу водокористування. Басейнова рада виступає дорадчим органом, що діє на громадських засадах. У своїй діяльності цей орган керується Законами України, рішеннями Кабінету міністрів та іншими чинними методично-

нормативними документами. Головною метою Ради є запровадження принципів всеохоплюючого управління водними ресурсами у межах басейну річок, за допомогою прийняття узгоджених рішень з водогосподарської діяльності на території басейну із залученням до процесу управління представників місцевого самоврядування, громадських та профільних установ.

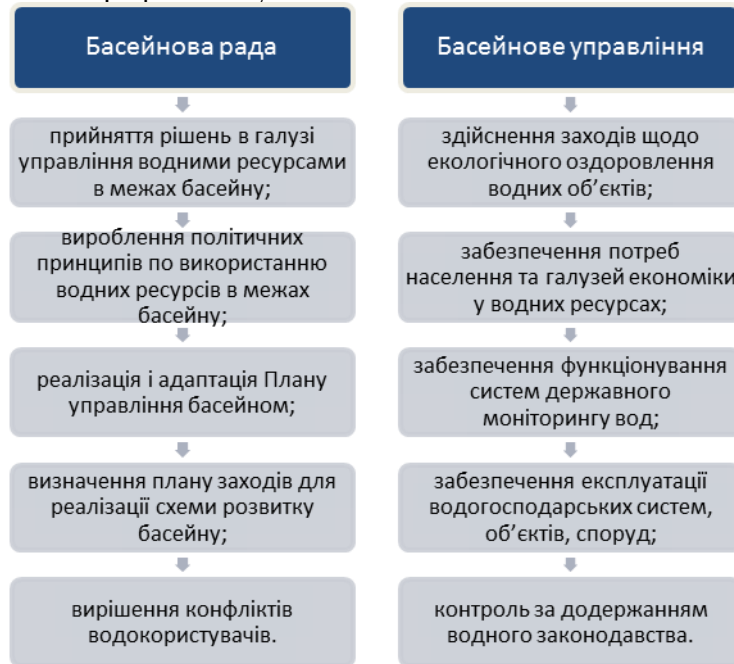


Рис. 2 Функції Басейнової ради та Басейнового управління

Реформування державної системи управління водними ресурсами є довгостроковим процесом, якій потребує впровадження відповідних принципів басейнової системи управління. На разі існує 9 басейнових управлінь, котрі підпорядковані Державному агентству водних ресурсів України, але їх функції, ще досить обмежені і не відповідають загальній системі інтегрованого управління водними ресурсами, а також існує перетинання функцій із іншими державними регулюючими установами.

Висновки.

1. Функціональне навантаження на органи управління водними ресурсами має сильні недоліки, котрі виражаються у диспропорційному наданні функцій та їх дублюванні.

2. Існуюча система басейного управління не відповідає стандартам інтегрованого управління водними ресурсами на основі басейнового принципу.

3. Необхідно поступово реорганізувати існуючу систему управління водними ресурсами за допомогою адміністративної реформи. Шляхом перерозподілу функцій необхідно створити нову систему управління водними ресурсами із включенням більшості існуючих відомств та реорганізацію інших.

4. Необхідно створити механізми міжвідомчою координації із урахуванням змін до загальної системи управління.

Література:

1. Водний кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/213/95-%D0%B2%D1%80>
2. Указ Президента Про Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/452/2011>
3. Указ Президента Про Положення про Державне агентство водних ресурсів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/453/2011>
4. Водна рамкова директива ЄС 2000/60. Основні терміни та їх визначення. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dbuwr.com.ua/docs/Waterdirect.pdf>
5. Сташук В. А. Еколого-економічні основи басейнового управління водними ресурсами / А. В. Сташук. – Дніпропетровськ : Зоря, 2006. – 480 с.

Abstracts

Nosachov I.

Administrative features of water resources management in Ukraine

The essence of the principle of basin water resources management, separation of functions Basin Council and river basin management, analyzed the structure of the administration of water resources in Ukraine, identified key duplicating functions, built the structure of the State Water Resources Agency, demonstrated inconsistencies of functions between the Danube and BUVR Odessa Regional Water Authority