

*Боровицька А.Г.,
аспірантка кафедри екологічного права
НУ «Юридична академія України
імені Ярослава Мудрого»,*

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОГО ВОДНОГО КАДАСТРУ УКРАЇНИ

Перші пропозиції щодо створення водного кадастру були сформульовані в СРСР (у складі якого перебувала Україна) у 1923 році на конференції, присвяченій вивченню природних виробничих сил Росії. Але, лише у 1931 році вийшла Постанова Держплану СРСР про необхідність складання водного кадастру СРСР. Основою водного кадастру на той час вважали каталог водних об'єктів.

Створення першого водного кадастру було завершено перед початком Другої світової війни. Так, у 1933-1940 роках було складено перший в СРСР кадастр вод суходолу Державним гідрологічним інститутом.

У 1960-1973 роках виконано новий цикл кадастрових робіт, який завершився підготовкою фундаментального видання – другого водного кадастру. Другий кадастр охоплював вже всю територію СРСР і був опублікований під назвою «Ресурси поверхностных вод СССР». Але, нажаль, видання другого водного кадастру не було вдалим, так як містило інформацію тільки про поверхневі водні ресурси. Тим самим порушувався основоположний принцип науки про води, відповідно до якого поверхневі і підземні води необхідно розглядати у єдності і взаємозв'язку.

Виникнення необхідності як в удосконаленні технології збору, обробки і видачі гідрологічної інформації з використанням сучасних засобів обчислювальної техніки, так і в створенні інформаційної системи, яка забезпечувала б отримання взаємозв'язаних даних щодо поверхневих і підземних вод і їхнього використання, призвело до видання у 1977 році третього Державного водного кадастру. Починаючи з 1981 року публікацію даних Державного водного кадастру здійснювали за єдиним територіальним поділом, заснованим на *адміністративно-басейновому принципі*. Базовим

рівнем узагальнення кадастрової інформації була союзна республіка. Кожній союзній республіці відповідав окремий том видань кадастру.

Сьогодні вода – це стратегічний ресурс, відсутність або нестача якого може спричинити не один військовий конфлікт. За оцінками ООН, вже сьогодні мільярд людей не мають належного доступу до джерел питної води, тому, якщо темпи споживання води будуть зростати, то до 2025 року нас очікує глобальна криза.

Аналізуючи стан водних об'єктів, можна сказати, що значна їх частина давно втратила природну чистоту, здатність до самовідновлення і самоочищення. Сполуки важких металів, сульфатів, азоту, нафтопродукти і феноли – це не повний перелік забруднюючих речовин, якими насичені водні об'єкти країни. Тому водоресурсні проблеми набули загальнодержавного значення, стали одним із головних чинників національної безпеки країни.

Світовий досвід і висновки наукових пошуків беззаперечно свідчать, що забезпечення екологічно безпечного водокористування, збереження чистоти вод залежить не лише від технологій виробництва, а й від управління водними ресурсами, використання, охорони і відтворення.

Найбільш ефективним, на мою думку, у міжнародній практиці та таким, що відповідає головним засадам Рамкової Водної Директиви Європейського Союзу, є басейновий принцип управління, використання та охорони вод. Цей принцип ґрунтується на таких засадах :

- по-перше, управління здійснюється не адміністративною територією, а річковим басейном. Басейновий принцип ґрунтується на реально діючих взаємозв'язках та єдності поверхневих та підземних вод у межах річкового басейну.
- по-друге, управління водними ресурсами басейну річки на кінцевому етапі здійснюється колективно. Основа його закладена в двох рівнях управління – законодавчого й виконавчого. Законодавчий рівень реалізується шляхом створення басейнової ради, а виконавчий – агентства води, або у нашій правовій системі басейнового водогосподарського об'єднання.

- по-третє, управління водокористуванням повинно здійснюватись колективно, тобто керівництвом агентства і місцевою адміністрацією. Держава забезпечує вирішення питань, тільки у разі виникнення національної проблеми.

- по-четверте, розподіл відповідальності повинен здійснюватись таким чином, щоб кожний державний орган чи особа були водночас власниками і відповідачами за стан водного об'єкта в частині, що їм належить.

Басейновий принцип міг би допомогти вирішити багато проблем, пов'язаних із використанням, збереженням, відновленням і охороною водних ресурсів та дати можливість запобігти техногенним катастрофам. Але, на жаль, в Україні така практика ще не знайшла свого відображення.

Ще однією проблемою у правовому регулюванні державного водного кадастру, на мою думку, є множинність та неупорядкованість органів, які відповідають за облік водних ресурсів. Сьогодні державний водний кадастр ведеться Міністерством надзвичайних ситуацій України (МНС) за розділом «Поверхневі води», Державною службою геології і надр України за розділом «Підземні води» та Державним агентством водних ресурсів України за розділом «Водокористування».

Пропонується порівняти систему органів обліку водних ресурсів з системою менеджменту. По класичній теорії менеджменту існує 5 функцій управління : планування, організація, делегування, контроль та мотивування. Одразу виникає ряд питань – хто буде планувати роботу? Хто буде виконувати який обсяг робіт? Хто буде нести відповідальність за результат? Відповіді саме на такі питання і дає нам організаційна структура.

Організаційна структура є засобом для досягнення стратегічних цілей компанії, у випадку із водними ресурсами – стратегічних цілей системи органів обліку водних ресурсів. Тобто засобом, який забезпечує стабільність і стійкість компанії (системи органів обліку), в той же час змінюючись у міру того, як змінюється бізнес-середовище (політика в державі).

По суті структура організації може приймати одну з двох форм: вона може бути або традиційною ієрархічною структурою, яка групує органи влади за функціями, або структурою, яка має множинність підзвітності.

На мою думку, доцільним було б створення ієрархічної структури органів обліку водних ресурсів, тобто вертикальної, а не горизонтальної, яка існує зараз, де органи управління мають однакові функції і повноваження.

Ієрархічна структура має такі переваги: забезпечує точний розподіл завдань, функцій і обов'язків всередині системи, прибирає дублювання, стабілізує діяльність, легко контролювана і керована зверху.

Таким чином досить обгрунтованою і чіткою є позиція В.І. Андрейцева. Він вважає вдалим досвід США щодо побудови системи управління природокористуванням у країні. Вона передбачає наявність трьох рівнів: Національної агенції з охорони навколишнього середовища (Агенство по охороні навколишнього природного середовища), центральних агенцій штатів і місцевих природоохоронних агенцій. Кожна агенція займається своєю галуззю і має свої об'єкти управління (рослинний світ, водні ресурси, земельні ресурси, ліси та інші).

Ще одним неврегульованим питанням, на мою думку, залишається те, що порядок ведення державного водного кадастру встановлюється підзаконним нормативно-правовим актом. Наявність всебічної і повної інформації про кількісні, якісні та інші характеристики щодо водних ресурсів є не менш важливою для суспільства, ніж наявність такого роду інформації щодо земельних ресурсів. Тому, я вважаю, що порядок ведення не тільки державного земельного кадастру, а й державного водного кадастру повинен встановлюватися законом, а не підзаконним нормативно-правовим актом.

Таким чином проаналізувавши все вищенаведене можна дійти висновку, що правове регулювання державного водного кадастру України потребує суттєвих змін та ретельних доопрацювань. Тому необхідно в першу чергу прискорити процес оновлення норм Водного кодексу України, як основного кодифікованого нормативного акту в галузі регулювання водних відносин.