

УНИВЕРЗИТЕТ У НИШУ
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

**ДЕЛАТНОСТ ОРГАНА ЈАВНЕ ВЛАСТИ
У ВЕЗИ СА УПРАВЉАЊЕМ ВОДАМА**
(Мастер рад)

Ментор
Проф. др Милош Прица

Студент
Марина Раденковић
Број индекса: М 024/21-О

Ниш, 2022. године

САДРЖАЈ

УВОД.....	3
I ПОДЕЛА ВОДА.....	4
II НАЧЕЛА У УПРАВЉАЊУ ВОДАМА.....	8
III ЕВРОПСКИ СТАНДАРДИ УПРАВЉАЊА ВОДАМА.....	9
3.1 Оквирна директива о водама о водама.....	10
3.2. Остале директиве значајне за област вода.....	12
IV РЕГУЛАТИВА КОЈОМ СЕ УРЕЂУЈЕ ОБЛАСТ ВОДА.....	14
V ЗАКОН О ВОДАМА.....	16
VI ИНСТИТУЦИОНАЛНИ СИСТЕМ И НАДЛЕЖНОСТИ.....	17
VII МОНИТОРИНГ СТАТУСА ВОДА.....	21
VIII МЕРЕ ЗА УНАПРЕЂЕЊЕ СТАЊА МОНИТОРИНГА И ЗАШТИТА ВОДА.....	22
IX УЛОГА ЦЕНТРАЛНИХ ОРГАНА И ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У ЗАШТИТИ ОД ПОПЛАВА.....	25
9.1 Општи план за одбрану од поплава.....	25
9.2 Оперативни план за одбрану од поплава.....	26
9.3 План управљања ризицима од поплава.....	26
9.4 Улога локалне самоуправе у одбрани од поплава.....	26
X ЕКОНОМСКА ПОЛИТИКА УПРАВЉАЊА ВОДАМА.....	29
XI ФИНАНСИРАЊЕ УПРАВЉАЊА ВОДАМА.....	30
XII ВОДНА ИНСПЕКЦИЈА.....	33
12.1. Сукоб надлежности локалне и републичке инспекције.....	35
XIII ВОДНИ РЕЖИМ.....	36
13.1. Водна основа.....	36
13.1.1 Водни услови.....	37
13.1.2. Водна сагласност.....	37
13.1.3. Водна дозвола.....	37
XIV ВОДНА ДОКУМЕНТАЦИЈА.....	39
14.1. Водна књига.....	39
14.2. Водни регистар.....	39
XV НЕДОСТАЦИ У ЗАШТИТИ ВОДА.....	40
ЗАКЉУЧАК.....	43
ЛИТЕРАТУРА.....	47
САЖЕТАК.....	50
SUMMARY.....	51
БИОГРАФИЈА АУТОРА.....	52

УВОД

Воде су природно добро и имовина Републике Србије. Управљање водама је у надлежности Републике Србије а процес креирања политике се одвија на централном нивоу.

Право на здраву животну средину и воду као њен значајан елеменат гарантовано је Уставом. Република Србија уређује и обезбеђује систем заштите и унапређења животне средине.¹

Заштита вода од загађивања има суштински значај за обезбеђење јавног здравља и унапређење квалитета животне средине.² Истовремено чиста вода и санитарни услови су дефинисани као шести од 17 циљева одрживог развоја Агенде 2030.³

Политика управљања водама је политика заједничких надлежности и централна власт може да повери управљање водама регионалном и локалном нивоу власти. Локална самоуправа би тако била одговорна за: 1. усвајање аката за објекте чији утицај не премашује њене административне границе; 2. планирање и спровођење мера против штетних ефеката вода другог реда и 3. заштита од ерозије и бујица на њеној територији.

Заштита и очување водотокова обезбеђује се интегрисаним управљањем водама, кључним принципом управљања водама. Интегрисано управљање водама представља низ мера и активности усмерених на одржавање и унапређење водног режима, обезбеђивање потребних количина воде траженог квалитета за различите намене, заштиту вода од загађења и заштиту од штетног дејства вода. Република Србија управља водама кроз надлежна министарства, органе аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе и јавна водопривредна предузећа. Пошто се Република Србија дефинише као јединствено водопривредно подручје, вертикалну координацију ваља препознати као најбитнију за успешну примену политике управљања водама. Транспоновањем Оквирне директиве о управљању водама уводи се слив као кључна јединица управљања водама. Стога, овај

¹ *Вертикална димензија доброг управљања, Принципи и приступи у сарадњи државе и локалних самоуправа у области заштите животне средине – искуства и препоруке*, група аутора, Београд, 2018. стр.18.

² Stucki, P. (2005). *Rethinking the Nexus between Water Scarcity and Armed Conflict - Water Wars or Water Peace?*, PSIS Occasional Paper I Number 3/2005, Programme for Strategic and International Security Studies, Geneva: The Graduate Institute of International Studies; Wolf, T. A. (1998). Conflict and cooperation along international waterways, *Water Policy*, 1/2, 251–265; Cullet, P. (2011). Water Law in a Globalised World: the Need for a New Conceptual Framework, *Journal of Environmental Law*, 23:2/, 233–254.

³ *Стање у области управљања отпадним водама*, група аутора, 2020. стр. 4 и 6.

приступ захтева квалитетну координацију између субјеката на централном и локалном нивоу власти и представља област политике у којој неколико актера дели одговорност на терену. Политика управљања водама се, међутим, у знатној мери одвија на територији јединица локалне самоуправе, при чему вертикална координација наилази на највеће изазове и недостатке.⁴

У овом раду биће обрађено питање заштите вода у Србији и улога органа јавне власти у вези са управљањем водама. Због тога је важно указати и на законодавство Европске уније са којим је Србија морала да усклади своје прописе, а где је за област заштите вода најважнија Оквирна директива о водама која обједињује све остале директиве у области вода и заштите вода.

Циљ овог рада је да се укаже на значај улоге органа јавне власти у заштити вода и колико је важно да органи централне и локалне власти сарађују у овој области, нарочито у одбрани од поплава. Важно је и да се укаже на разлоге који онемогућавају заштиту вода на начин како је то предвиђено прописима из области вода.

I ПОДЕЛА ВОДА

Према значају, површинске воде се деле на две категорије: воде првог и другог реда.

Воде I реда утврђује Влада и оне обухватају:

- 1) међудржавне водотоке;
- 2) водотоке који чине или пресецају државну границу;
- 3) водотоке који теку територијама две или више јединица локалне самоуправе;
- 4) водотоке на којима је изграђена висока брана са акумулацијом;
- 5) магистралне пловне канале хидросистема Дунав-Тиса-Дунав;
- 6) водотоке који имају сливну површину већу од 100 км² или су значајни за коришћење вода, заштиту од вода или заштиту вода од загађивања.

Све остале воде су воде II реда.⁵

⁴ *Вертикална димензија доброг управљања, Принципи и приступи у сарадњи државе и локалних самоуправа у области заштите животне средине – искуства и препоруке*, група аутора, Београд, 2018. стр.18.

⁵ Стратегија управљања водама на територији Републике Србије до 2034. године ("Сл. гласник РС", бр. 3/2017) -извод са коментарима, <https://www.znrfak.ni.ac.rs/serbian/010STUDIJE/MAS/PREDMETI/UKS/I%20GODINA/116VODOSNABDEVA NJE%20I%20KANALISANJE%20VODA/DINAMICKI%20PLAN/Literatura%20ViKV%202020.pdf>

Над водама I реда надлежност, првенствено у делу водне делатности која се односи на уређење водотока и заштиту од поплава, има Република, односно аутономна покрајина.

У складу са одредбама Закона о водама, управљање водама које чини скуп мера и активности усмерених на одржавање и унапређење водног режима, у надлежности је Републике Србије, а остварује се преко:

- Министарства пољопривреде и заштите животне средине у оквиру кога је за сектор вода надлежна Републичка дирекција за воде,
- Покрајинског секретаријата за пољопривреду, водопривреду и шумарство АП Војводина,
- органа јединица локалне самоуправе,
- јавних водопривредних предузећа и то: на подручју АП Војводина – ЈВП "Воде Војводине" и на преосталом делу Републике Србије – ЈВП "Србијаводе".

Јавно водопривредно предузеће, основано за обављање водне делатности на одређеној територији, управља водним објектима за уређење водотока и за заштиту од поплава на водама I реда (укључујући и бране са акумулацијама и ретензије), водним објектима за заштиту од ерозије и бујица на сливовима акумулација и водним објектима за одводњавање који су у јавној својини, и брине се о њиховом наменском коришћењу, одржавању и чувању.⁶

Локалне власти су надлежне за управљање и заштиту вода другог реда, тј. површинских вода које се налазе на територији јединице локалне самоуправе од изворишта до ушћа. Воде првог реда дефинише Влада, а управљање њима је одговорност централног нивоа власти.⁷

Функције, овлашћења, структуре и поступци локалне самоуправе утврђени су Законом о локалној самоуправи. Јединице локалне самоуправе су одговорне за планирање и спровођење закона на својој територији. На општинском нивоу покривају следеће секторе: хоризонтално законодавство, отпад, вода, квалитет ваздуха, бука, цивилна заштита. Њихове одговорности у вези са заштитом животне средине укључују:

- Развој планова и програма;

⁶ Уређење водотока и заштита од штетног дејства вода, Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде Републике Србије, Републичка дирекција за воде, Одељење водне инспекције, <https://www.rdvode.gov.rs/uredjenje-vodotoka.php>

⁷ Вертикална димензија доброг управљања, Принципи и приступи у сарадњи државе и локалних самоуправа у области заштите животне средине – искуства и препоруке, група аутора, Београд, 2018. стр. 18. и 19.

- Планирање коришћења земљишта и изградња;
- Комуналне услуге, укључујући пречишћавање и дистрибуцију воде, прикупљање и третман отпадних вода, просторно планирање и друго;
- Заштита животне средине, планирање животне средине, у складу са стратешким документима (вишег нивоа);
- Накнаде за заштиту и побољшање животне средине;
- Инспекције и спровођење закона;
- Регулисање, подршка и надзор над радом и развојем комуналних услуга (пречишћавање и дистрибуција воде за пиће, одлагање и третман отпада и отпадних вода);
- Регулисање и дефинисање процедура за коришћење и управљање изворима, јавним бунарима и јавним чесмама, укључујући стандарде квалитета воде;
- Дозвола и одобрење захватања и коришћења воде; и
- Организација заштите од природних и других великих катастрофа, нпр. поплаве, ерозија.⁸

Територија Републике Србије представља јединствен простор за интегрално управљање водама. Унутар овог простора дефинисано је седам водних подручја, као основних јединица за управљање водама, и то: водно подручје Сава, водно подручје Београд, водно подручје Морава, водно подручје Доњи Дунав, водно подручје Срем, водно подручје Бачка и Банат и водно подручје Косово и Метохија. Овај концепт управљања водама обезбеђује се и планом управљања за слив реке Дунав.

Управљање водама је у надлежности Републике Србије и на овом нивоу се доносе сва документа којима се обезбеђује нормативни оквир за јединство водног система, и то:

- Стратегија,
- План управљања водама за слив реке Дунав,
- планови управљања за водна подручја, као и
- планови за одбрану од поплава, за управљање ризицима од поплава, за заштиту вода од загађивања.⁹

⁸ *Оквир за управљање утицајима на животну средину и друштво*, Пројекат развоја локалне инфраструктуре и институционалног јачања локалних самоуправа Републике Србије (П174251), Београд, 2021. стр.38.
www.mgsi.gov.rs SERBIA LIID ESMF_ser.pdf

⁹ Стратегија управљања водама на територији Републике Србије до 2034. (Сл. гласник бр.3/2017), чл. 2, 3 и 1.

На овом нивоу организује се и спроводи међународна сарадња у области управљања водама. Бројне надлежности у сфери управљања водама пренете су на аутономну покрајину, главни град и локалну самоуправу. Ово се првенствено односи на сегмент планирања, у оквиру којег аутономна покрајина и град Београд доносе планове управљања водама за водна подручја и програм мера за њихову реализацију, као и планове управљања ризицима од поплава, за територију своје надлежности. Управни органи на овим подручјима надлежни су и за издавање водних аката за изградњу нових и реконструкцију постојећих објеката и извођење других радова који могу трајно, повремено или привремено утицати на промене у водном режиму, као и за израду планских докумената за уређење простора и газдовање шумама.¹⁰

Нову, битну компоненту Закона о водама представља увођење јавности у управљање водама, што се обезбеђује укључењем шире јавности у процесе припреме и доношења планова управљања водама, али и институционално, оснивањем Националне конференције за воде, коју чине представници локалне самоуправе са водних подручја, представници корисника вода и удружења грађана.¹¹

Аутономна покрајина управља и буџетским фондом за воде аутономне покрајине, основаним Законом о водама. Локална самоуправа је, према Закону о водама, одговорна за управљање водама II реда, издавање водних аката за објекте локалног значаја, као и аката за испуштање отпадних вода у јавну канализацију. Међу њеним најзначајнијим активностима је обављање и развој комуналних делатности (пречишћавање и дистрибуција воде за пиће, прикупљање и пречишћавање отпадних вода и др.), што се регулише посебним законом.

На локалном нивоу управни и други послови везани за воде обављају се у оквиру различитих организационих тела (секретаријати, дирекције, заводи и други облици).¹²

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Ibidem.

¹² Ibidem, чл.2.3.2.

II НАЧЕЛА У УПРАВЉАЊУ ВОДАМА

Управљање водама заснива се на начелима наведеним у члану 25. Закона о водама, и то на:

1) начелу одрживог развоја - управљање водама мора се одвијати тако да се потребе садашњих генерација задовољавају на начин којим се не угрожава могућност будућих генерација да задовоље своје потребе, односно мора се обезбедити коришћење вода засновано на дугорочној заштити расположивих водних ресурса, по количини и квалитету;

2) начелу целовитости - процеси у природи, чија је значајна компонента вода, као и повезаност и међузависност акватичних и приобалних екосистема, морају се поштовати;

3) начелу јединства водног система - управљање водама у оквиру јединственог водног простора мора се одвијати у складу са развојем Републике Србије, у циљу постизања максималних економских и социјалних ефеката на правичан начин и уз уважавање међународних споразума;

4) начелу обезбеђивања заштите од штетног дејства вода - становништво и његова имовина морају се штитити од вода, уз уважавање законитости природних процеса и заштите природних вредности, као и економске оправданости ове заштите;

5) начелу „корисник плаћа” - свако ко користи водно добро и водни објекат, односно водни систем, као добро од општег интереса, дужан је да за његово коришћење плати реалну цену;

6) начелу „загађивач плаћа” - свако ко својим активностима проузрокује загађење воде дужан је да сноси трошкове мера за отклањање загађења;

7) начелу учешћа јавности - јавност има право на информације о стању вода и раду надлежних органа у области вода, као и на укључење у процесе припреме и доношења планова управљања водама и контроле њиховог извршења;

8) начелу уважавања најбољих доступних техника - при управљању водама морају се примењивати најбоље познате и доступне технике, које представљају најнапреднија достигнућа у одређеним областима.¹³

III ЕВРОПСКИ СТАНДАРДИ УПРАВЉАЊА ВОДАМА

Хармонизација законских прописа у области вода и животне средине један је од првих послова чији је циљ приближавање Србије Европској унији.¹⁴ Први корак ка томе је повећање доступности законских прописа који регулишу ову област и упознавање свих страна – НВО сектора, медија, инвеститора и најшире јавности, о правима и обавезама које проистичу из сета закона у области вода.

Чланице Европске уније регулисале су проблем заштите вода кроз низ директива, где је најважнија Оквирна директива о водама која обједињује све остале директиве у области вода и заштите вода.

Основна сврха Оквирне директиве је интеграција и широка унификација постојеће политике управљања водним ресурсима која се заснива на принципима одрживог развоја, првенствено на простору целе Европске уније.¹⁵

Усвајањем Оквирне директиве о водама водни ресурси на територији Европске уније постали су брига целе Европске уније, што подразумева обавезу сваке државе чланице да хармонизује легислативни, технички и економски приступ управљању водама и обезбеди кохерентну стратегију управљања водама. Ову обавезу имају и државе које су на путу да постану чланице Европске уније.¹⁶

Кључни циљеви политике Европске Уније садржани у Оквирној директиви о водама су: 1) Свеобухватна заштита свих вода;

2) Добар статус свих вода;

¹³ *Управљање водама*, Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде Републике Србије, Републичка дирекција за воде, Одељење водне инспекције, <https://www.rdvode.gov.rs/lat/upravljanje-vodama.php>

¹⁴ Тодић Д., *Управљање водним ресурсима и европске интеграције Србије*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, број 71/2015, стр. 149-168.

¹⁵ Лилић С., Дреновак-Ивановић М., *Еколошко право*, 2014. Београд, стр.177.

¹⁶ *Ibidem* стр.123.

- 3) Интегрално управљање речним сливом;
- 4) “Комбиновани приступ”;
- 5) Правилно утврђивање цена;
- 6) Укључивање јавности.

Током 2003. године, у оквиру активности Интернационалне комисије за заштиту слива реке Дунав, Србија је направила прве кораке везане за активности примене Оквирне директиве. Године 2010. у циљу усклађивања водопривредне политике Србије са захтевима и циљевима Оквирне директиве изгласано је и усвојено низ закона и подзаконских аката као што су:

- Закон о водама (Службени гласник РС 30/10),
- Закон о метеоролошкој и хидролошкој делатности (сл. гл. РС 88/2010),
- Правилник о утврђивању водних тела површинских и подземних вода (Сл. гл. РС 96/2010), и
- Правилник о параметрима еколошког и хемијског статуса површинских вода и параметара хемијског и квантитативног статуса подземних вода (Сл. гл. РС 74/10).¹⁷

3.1. Оквирна директива о водама

Европска унија одредила је своју дугорочну политику у домену вода када су Европски парламент и Савет Европске уније 23. октобра 2000. године усвојили Оквирну директиву о водама (Water Framework Directive EU/WFD – 2000/60/EC).¹⁸ Њена сврха је успостављање оквира за заштиту свих вода (копнених, површинских вода, прелазних вода, приобалних морских вода и подземних вода). Према Директиви, Земље чланице обавезне су да спрече даље уништавање, да унапреде и поновно успоставе статус водних екосистема, као и копнених екосистема и мочварних тла која директно зависе од водних екосистема. Њен циљ је постићи „добар еколошки и хемијски статус“.¹⁹

¹⁷ *Мониторинг подземних и површинских вода – ЕУ стандарди и систем заштите вода у Србији*, група аутора, Београд, 2018. стр.7.

¹⁸ Златановић, С. *Легислатива у сектору вода Србије и хармонизација са Европским директивама*, Правни факултет у Београду, 2009. (<https://www.sepa.gov.rs/download/Seminarski-WEB.pdf>) стр.8.

¹⁹ *Савети и поступци за примену Оквирне директиве о водама*, Документ за невладине организације које се баве животном средином о смерницама Европске Уније за примену Оквирне директиве о водама, 2011, <https://www.mis.org.rs/wp-content/uploads/WFD-velika-brosura.pdf>, стр.5.

Усвајањем ове Директиве Европска унија је у потпуности обновила своју политику у домену вода. Основна платформа за израду Директиве је управљање водним ресурсима на нивоу речних басена и позитивна искуства у примени закона Европске уније у области заштите вода у претходних 25 година. Сам поступак формирања предлога одвијао се у присуству представника корисника вода. Овакав приступ омогућио је да се размотре сви значајни проблеми и да се у овом моменту нађу адекватна законска решења за све воде и усагласи политика цене воде која ће се примењивати у земљама Европске уније. У Директиви су формулисани одређени услови који треба да омогуће спровођење усвојене политике одрживог коришћења вода и заштите вода. Основни циљ Оквирне директиве је довођење свих природних вода у "добро стање", тј. обезбеђење доброг хидролошког, хемијског и еколошког статуса вода.

У оквиру Директиве предвиђен је низ приступа и конкретних активности, од којих су најважнији следећи:

а) Земље чланице Европске уније треба да утврде посебне речне басене (сливове) који се налазе у оквиру њихових државних граница и да их означе као подручја речних басена (сливна подручја). Ова подручја, у оквиру којих су обухваћене и подземне воде и обалске воде, представљају основну јединицу за квантитативну и квалитативну процену водних ресурса и рационално управљање.

б) Земље чланице треба да заштите, унапреде и обнове све површинске воде да би се обезбедило "добро стање" вода у току наредних 15 година. Исто се односи и на подземне воде, с тим што се мора обезбедити равнотежа између захватања подземних вода и њиховог обнављања.

ц) Увођење политике цене воде на начин који ће подстаћи мудро коришћење вода, а тиме допринети и испуњење постављених циљева заштите животне средине. Ова политика ће се примењивати у свим водопривредним областима према усвојеним принципима утврђивања цене водних услуга и она треба да стимулише рационалну и контролисану потрошњу воде. При утврђивању цене воде и водних услуга свака држава мора да води рачуна о друштвено-економским и еколошким ефектима. Третман воде као робе одразиће се и на јачање свести и интереса становништва, посебно будућих директних корисника, у избору оптималних, технички и економски најповољнијих решења одрживог коришћења вода.

д) Земље чланице морају да припреме планове управљања речним басенима (сливним подручјима) у оквиру своје територије. Ако се ради о међународним речним басенима, државе морају обезбедити координацију активности ради припреме јединственог плана управљања.

е) Земље чланице треба да подстичу активно учешће свих заинтересованих страна у припреми, формирању, презентацији и новелирању планова за управљање речним басенима (сливним подручјима). Планови морају проћи одређену процедуру, која подразумева јавну информисаност и динамички план реализације одређених активности.

ф) Да би се спречило загађење воде, а тиме и угрожавање акватичног екосистема, усвојене су посебне мере. Сврха истих је прогресивно смањење опасних материја. У оквиру ових мера треба да се усвоји списак опасних материја и списак посебно опасних материја, које се морају прве уклонити. Поред тога, треба да се утврде граничне вредности других опасних материја у емисији. Ово је важно за индустрију и друге кориснике вода који морају да сачине планове својих активности.

г) Спровођење постављених циљева захтева усвајање нових закона, регулативе и администрације.²⁰

3.2 Остале директиве значајне за област вода

Оквирна директива о водама је „кровна” директива која укључује и повезује друге значајне директиве које се непосредно или посредно односе на област вода, од којих су најзначајније:

1) Директива о пречишћавању комуналних отпадних вода (Directive 91/271/EEC concerning urban waste water treatment), која одређује обавезу пречишћавања комуналних отпадних вода;

2) Директива о заштити вода од загађивања проузрокованог нитратима из пољопривредних извора (Directive 91/676/EEC on the protection of waters against pollution caused by nitrates from agricultural sources), која одређује рањива подручја изложена загађењу нитратима и промовише правила добре пољопривредне праксе;

²⁰ Златановић, С. *Легислатива у сектору вода Србије и хармонизација са Европским директивама*, Правни факултет у Београду, 2009. (<https://www.sepa.gov.rs/download/Seminarski-WEB.pdf>), стр.8-9.

3) Директива о захватању воде за пиће (Directive 75/440/ECC on the quality required of surface water intended for the abstraction of drinking water), која се бави захтевима квалитета који треба да има вода која се користи или је намењена за захватање за пиће;

4) Директива о квалитету воде намењене за људску употребу (Directive 98/83/EC on the quality of water intended for human consumption), која одређује стандарде квалитета и контроле воде намењене за људску потрошњу (вода која се испоручује јавним системима водоснабдевања, вода која се користи у прехранбеној индустрији);

5) Директива о управљању квалитетом воде за купање (Directive 2006/7/EC of the European parliament and of the Council concerning the management of bathing water quality and repealing Directive 76/160/EC), која одређује стандарде квалитета и праћења стања воде која служи за купање и рекреацију;

6) Директива о загађењу узрокованом одређеним опасним супстанцама које се испуштају у акватичну животну средину заједнице (Directive 2006/11/EC on pollution caused by certian dangerous substances discharged into the aquatic environment of the Community), која одређује листу опасних супстанци чије је испуштање у природне пријемнике ограничено или забрањено, као и мере праћења;

7) Директива о заштити подземне воде од загађења и погоршавања квалитета (Directive 2006/118/EC on the protection of groundwater against pollution and deterioration), која је усмерена на спречавање погоршања стања подземних вода, кроз посебне мере за спречавање и контролу њиховог загађења;

8) Директива о индустријским емисијама (Directive 2010/75/EU on industrial emissions) регулише загађење из индустрија;

9) Директива о стандардима квалитета животне средине у области политике вода (Directive 2008/105/EC on environmental quality standards in the field of water policy, amending and subsequently repealing Council Directives 82/176/EEC, 83/513/EEC, 84/156/EEC, 84/491/EEC, 86/280/EEC and amending Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council), чији је циљ да утврди стандарде квалитета животне средине који се односе на присуство одређених загађујућих супстанци или група супстанци идентификованих као приоритетне на основу ризика за животну средину, као и Директива 2013/39/EC која се односи на приоритетне супстанце у области политике вода;

10) Директива која утврђује техничке спецификације за хемијске анализе и мониторинг статуса воде (Directive 2009/90/EC laying down pursuant to Directive 2009/60/EC of the European Parliament and of the Council, technical specifications for chemical analysis and monitoring of water status), која успоставља минималне критеријуме за њихово извршење при мониторингу, као и правила којима се доказује квалитет аналитичких резултата.

11) Директиве о процени и управљању ризицима од поплава (Directive 2007/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2007 on the assessment and management of flood risks), чија је сврха успостављање оквира за процену 125 и управљање ризицима од поплава, у циљу смањења њихових неповољних последица на људе, животну средину и привреду.

У циљу пуне транспозиције европских директива у домаће законодавство вршиће се ревизија до сада донетих подзаконских аката.²¹

IV РЕГУЛАТИВА КОЈОМ СЕ УРЕЂУЈЕ ОБЛАСТ ВОДА

Основни закон у области вода је **Закон о водама**. Услов за пуну имплементацију овог Закона је доношење пратећих подзаконских аката уз уважавање релевантних директива ЕУ, као и подзаконске регулативе из области заштите животне средине, која обухвата и заштиту вода као битног елемента животне средине. Ово се првенствено односи на акта којима се утврђују методологије, критеријуми и други неопходни елементи за спровођење интегралног управљања водама на територији Републике Србије. Тренутно постоји 37 подзаконских аката који ближе регулишу питања заштите вода, уређење водотока и заштиту од штетног дејства воде, коришћење вода за различите намене, начин финансирања итд.²²

Закон о заштити животне средине („Сл. гласник РС“, бр. 135/2004, 36/2009, 36/2009 - др. закон, 72/2009- др. закон, 43/2011 – одлука УС, 14/2016, 76/2018 и 95/2018 –

²¹ Стратегија управљања водама на територији Републике Србије до 2034. године ("Сл. гласник РС", бр. 3/2017), стр.123-125.

²² Стање у области управљања отпадним водама, група аутора, 2020. стр.7 и 8.

др. Закон). - чланом 23 дефинише се да правно лице и/или предузетник који има постројења за пречишћавање отпадних вода или треба да их изгради и који испушта своје отпадне воде у реципијент или јавну канализацију, осим постројења која подлежу издавању интегрисане дозволе, дужан је да донесе акциони план за постепено достизање граничних вредности емисије загађујућих материја у воде, утврди рокове за њихово постепено достизање, као и да поступа сагласно акционом плану, а у складу са прописом којим се уређују граничне вредности емисије загађујућих материја у воде и рокови за њихово достизање. Овим законом дефинисани су и услови за рад постројења и обављање активности али и казнене одредбе и овлашћења инспектора.

Закон о интегрисаном спречавању и контроли загађивања животне средине („Сл. гласник РС“, бр.135/2004 и 25/2015) - уређује услове и поступак издавања интегрисане дозволе за постројења и активности која могу имати негативне утицаје на здравље људи, животну средину или материјална добра, врсте активности и постројења, надзор и друга питања од значаја за спречавање и контролу загађивања животне средине.

За разумевање важности вода потребно је нагласити правни оквир **Закона о јавној својини** („Службени гласник РС“, бр. 72/2011-114, 88/2013-3, 105/2014-3, 104/2016-6 (др. закон), 108/2016-10, 113/2017-228, 95/2018-236), који се бави облицима и носиоцима права својине, што обухвата и водне ресурсе и водне објекте. Законом су дефинисана три облика својине:

- 1) право својине Републике Србије – државна својина,
- 2) право својине аутономне покрајине – покрајинска својина, и
- 3) право својине јединице локалне самоуправе – општинска, односно градска својина.²³

Овај закон омогућује да у области комуналне делатности све непокретности, покретне ствари и друга средства на којима право коришћења има јавно предузеће чији је оснивач Република Србија, АП Војводина или локална самоуправа постану својина јавног предузећа, изузев комуналних мрежа којепостају својина локалне самоуправе. Овакав пренос својине требало би да унапреди функционисање комуналног сектора:

- 1) одговорност за одржавање и инвестирање у комуналну инфраструктуру била би на локалној самоуправи;

²³ Ibidem, стр.8.

2) локалне самоуправе би, као власници комуналне инфраструктуре и објеката, могле да се удружују увећа регионална јавна комунална предузећа, што је и предвиђено Законом о комуналним делатностима;

3) локалне самоуправе ће имати право да склапају уговоре о закупу, односно коришћењу имовине.

Овакве промене законодавног оквира требало би да повећају интересовање приватних инвеститора за учешће у области снабдевања водом и каналисања. При томе, према Закону о комуналним делатностима, снабдевање водом за пиће могу обављати искључиво јавна предузећа или привредна друштва у којима је већински власник од најмање 51% Република Србија или јединица локалне самоуправе, док то није случај са предузећем које обавља делатност каналисања и третмана отпадних вода.²⁴

V ЗАКОН О ВОДАМА

Законом о водама из 2010. године регулисана је заштита вода у нашем правном систему.

Овим законом се уређује заштита вода, заштита од штетног дејства вода, коришћење и управљање водама, као и добрима од општег интереса, услови и начин обављања водопривредне делатности, организовање и финансирање водопривредне делатности и надзор над спровођењем одредаба овог закона.

Одредбе овог Закона односе се на: све површинске и подземне воде, укључујући воду за пиће, термалну и минералну воду, на граничне и државном границом пресечене водотоке и међурепубличке воде у границама Републике Србије, ако посебним законом није другачије прописано.²⁵

Законом су прописане надлежности општина као јединица локалне самоуправе, града, односно града Београда. Јединица локалне самоуправе је надлежна, између осталог, за следеће послове: управљање водним објектима, обезбеђење заштите од штетног дејства вода и управљање ризицима, организовање и спровођење одбране од поплава на водама другог реда, доноси Оперативни план за одбрану од поплава, одређује ерозионо подручје,

²⁴ Ibidem, str. 9.

²⁵ Лилић С., Дреновак-Ивановић М. (2014), *Еколошко право*, Београд, Правни факултет у Београду, стр. 181.

услове за његово коришћење и радове и мере за заштиту од ерозије и бујица, спроводи превентивне мере и заштитне радове, одређује место и начин општег коришћења воде, подноси захтев за одређивање зона санитарне заштите, доноси акт о испуштању отпадних вода у јавну канализацију, доноси водна акта, издаје водне услове, издаје водни налог, води водне књиге, издаје одобрења за прикључење на јавни водовод у сеоском насељу.²⁶

Битну компоненту Закона о водама представља увођење јавности у управљање водама, што се обезбеђује укључењем шире јавности у процесе припреме и доношења планова управљања водама, али и институционално, оснивањем Националне конференције за воде, коју чине представници локалних самоуправа са водних подручја, представници корисника вода и удружења грађана.²⁷

VI ИНСТИТУЦИОНАЛНИ СИСТЕМ И НАДЛЕЖНОСТИ

Одговарајући институционални оквир и добра организација сектора вода, са довољним и компетентним стручним кадром и задовољавајућом материјалном основом, предуслов су за успешно функционисање и развој сектора вода као неодвојивог дела интегрисаног управљања водама.

Управљање водама у надлежности је **Владе**. Ову делатност Влада остварује преко министарстава, органа аутономне покрајине, органа јединица локалне самоуправе и јавних водопривредних предузећа. Треба нагласити да између наведених субјеката постоји функционална зависност и само њиховом координисаном активношћу може се обезбедити успешно функционисање и развој сектора вода. Највеће управне надлежности у управљању водама и заштити животне средине, укључујући и воду као ресурс, има **Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде**. У оквиру области заштите животне средине, Министарство, поред осталог, обавља послове који се односе на „заштиту вода од загађивања ради спречавања погоршања квалитета површинских и подземних вода; утврђивање услова заштите животне средине у планирању простора и изградњи објеката и инспекцијски надзор у овој области. Активности Министарства у

²⁶Тодић Д., Игњатић М., Катић М., Плавшић П., *Надлежност и капацитети локалне самоуправе и организација цивилног друштва за примену европских стандарда у области животне средине*, Београд, 2012, стр.42-43.

²⁷ Стање у области управљања отпадним водама, група аутора, 2020. стр. 8.

области управљања водама ближе су утврђене Законом о водама. Према овом закону, Министарство припрема и/или доноси подзаконска акта, ради стратешка и планска акта за територију Републике Србије и даје сагласност на акта која доносе органи АП и главног града, обавља регулаторну функцију, у смислу лиценцирања предузећа за обављање послова у сектору вода, спроводи међународну политику у области вода, води информациони систем у области вода, решава у другостепеном поступку по жалбама на акта издата од органа аутономне покрајине и локалне самоуправе, врши инспекцијски надзор у области заштите животне средине. Министарство управља и буџетским фондом за воде Републике Србије, основаним Законом о водама. За послове управљања водама надлежна је **Републичка дирекција за воде** која је орган управе у саставу Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде. Републичка дирекција за воде припрема подзаконска акта и стратешка и планска документа за територију Републике Србије и даје сагласност на планска документа која доносе органи аутономне покрајине и главног града. У саставу Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде налази се и **Агенција за заштиту животне средине**, орган управе надлежан, између осталог, и за заштиту вода од загађивања. **Републички хидрометеоролошки завод (РХМЗ)** је посебна организација која врши квантитативни мониторинг површинских и подземних вода према годишњем Програму који доноси Влада.

Поред матичног, пословима из области вода баве се и друга министарства: Министарство рударства и енергетике, Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Министарство здравља. Поред напред наведених, у случају ванредних догађаја који су последица елементарних непогода надлежно је и Министарство унутрашњих послова. Из претходног се може видети да се област вода налази у надлежности више министарстава, из чега проистиче да је за рационално и ефикасно обављање интегралног управљања водама неопходна њихова добра и ефикасна сарадња.

Поред министарстава која се баве пословима државне управе на нивоу Републике, пословима управљања водама баве се и органи аутономне покрајине, града Београда и јединица локалне самоуправе, сваки у оквиру својих надлежности. Аутономна покрајина и град Београд, преко својих управних (Покрајински секретаријат за пољопривреду, водопривреду и шумарство, Покрајински секретаријат за енергетику, грађевинарство и саобраћај у АП Војводини и Секретаријат за привреду, Секретаријат за заштиту животне

средине и Секретаријат за комуналне и стамбене послове, у граду Београду) и других институција спроводе управљање водама у својим административним границама, укључујући и доношење планских докумената (планови управљања водама, планови управљања ризицима од поплава) и управних аката. Аутономна покрајина управља и буџетским фондом за воде аутономне покрајине, основаним Законом о водама.

Локална самоуправа је, према Закону о водама, одговорна за управљање водама II реда, издавање водних аката за објекте локалног значаја, као и аката за испуштање отпадних вода у јавну канализацију. Међу њеним најзначајнијим активностима је обављање и развој комуналних делатности (пречишћавање и дистрибуција воде за пиће, прикупљање и пречишћавање отпадних вода и др.), што се регулише посебним законом. На локалном нивоу управни и други послови везани за воде обављају се у оквиру различитих организационих тела (секретаријати, дирекције, заводи и други облици).

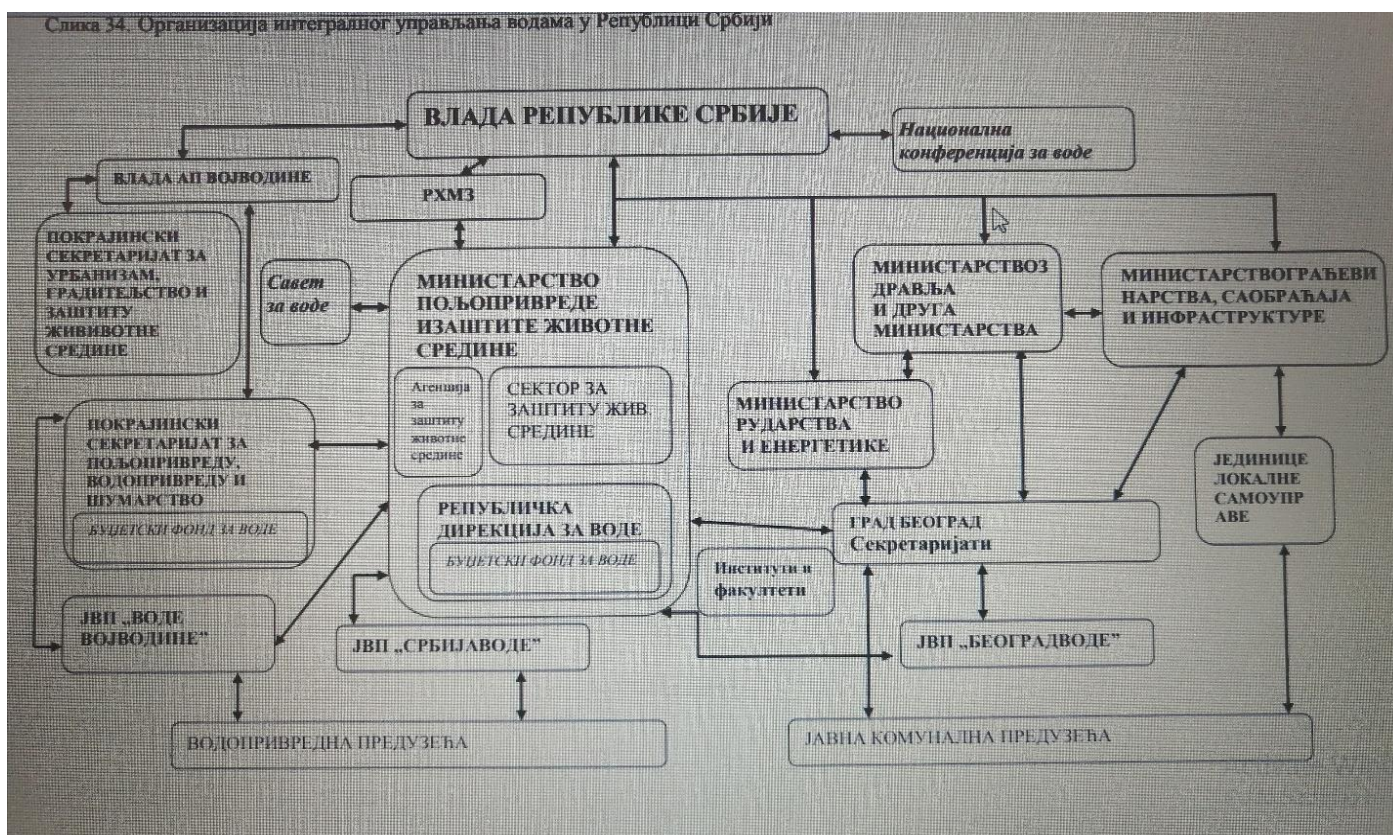
Послове од општег интереса који се односе на управљање водама на одређеној територији оперативно обављају јавна водопривредна предузећа. Ова предузећа припремају планове и програме, организују одржавање водних објеката и система у јавној својини и одбрану од поплава и заштиту од ерозије и бујица, припремају мишљења за издавање водних аката, врше идентификацију водних тела површинских и подземних вода намењених за људску потрошњу, воде регистре заштићених области и информациони систем за своју територију. На територији Републике Србије послују три јавна водопривредна предузећа: „Србијаводе”, „Воде Војводине” и „Београдводе”. Односи између појединих институција приказани су на слици 34. стрелице показују међусобну везу појединих институција.²⁸

Посебно место заузимају **комунална предузећа** која се баве пословима водоснабдевања и канализације, која послују у складу са законом којим се уређује комунална делатност и законом којим се уређује локална самоуправа. Ова предузећа, најчешће у статусу јавних комуналних предузећа (у даљем тексту: ЈКП) основаних од стране јединица локалне самоуправе, обезбеђују организовано снабдевање становништва и других корисника водом за пиће и спроводе прикупљање отпадних вода, њихово пречишћавање и одвођење до корисника.

²⁸ Стратегија управљања водама на територији Републике Србије до 2034. године, стр. 113,114,115 и 116; <https://rdvode.gov.rs/dokumenta.php>

Поред поменутих субјеката, пословима из области вода баве се и посебне организације у саставу државне управе и локалне самоуправе и јавна предузећа и друге организације које послују ван сектора вода.

Научноистраживачке организације и институти (Институт за хидротехнику и водно еколошко инжењерство, Институт "Синиша Станковић", Геолошки завод Србије и др.), факултети, пројектантске и планерске организације, као и грађевинска, индустријска и друга предузећа са услужном делатношћу, представљају незаобилазан сегмент за успешно функционисање и развој сектора вода.²⁹



Слика 34³⁰

²⁹ Стратегија управљања водама на територији Републике Србије до 2034. године ("Сл. гласник РС", бр. 3/2017) -извод са коментарима, <https://www.znrfak.ni.ac.rs/serbian/010STUDIJE/MAS/PREDMETI/UKS/I%20GODINA/116VODOSNABDEVANJE%20I%20KANALISANJE%20VODA/DINAMICKI%20PLAN/Literatura%20ViKV%202020.pdf>

³⁰ Стратегија управљања водама на територији Републике Србије до 2034. године, стр.116; <https://rdvode.gov.rs/dokumenta.php>

VII МОНИТОРИНГ СТАТУСА ВОДА

Мониторинг подземних и површинских вода представља систематско и континуирано испитивање њиховог квантитета и квалитета, сакупљање и обраду података, њихово анализирање и коришћење, са циљем праћења напретка стања ка унапред задатом циљу и правилног доношења одлука на путу до остварења тог циља. Мониторинг представља први и основни корак у управљању водама и очувању и заштити воде као стратешког природног ресурса сваке земље. Мониторингом се утврђује стање у коме се воде налазе, те се на основу података добијених мониторингом процењује колико једна земља брине о својим природним водама као предуслову опстанка и одрживог развоја.³¹

Мониторинг је одређен чланом 107 Закона о водама, у складу са раније поменутом Директивом о водама. Постоје три врсте мониторинга: надзорни мониторинг (пружа комплетан преглед статуса површинских вода и информације о дугорочним трендовима); оперативни мониторинг (спроводи се за сва водна тела под ризиком од неиспуњења циљева животне средине) и истраживачки мониторинг (прикупљају се информације о притисцима неидентификованог порекла или непознатим утицајима, неочекиваним природним поремећајима и детаљнијој ревизији поступка у оквиру предузетих мера).

За годишњи програм мониторинга задужена је републичка организација надлежна за хидрометеоролошке послове која квартално доставља извештаје Министарству пољопривреде, шумарства и водопривреде, као и Агенцији за заштиту животне средине. Једном годишње доставља и годишњи извештај о стању и променама квалитета воде (овај извештај доставља се и јавном водопривредном предузећу, министарству надлежном за послове здравља, министарству надлежном за послове заштите животне средине и министарству надлежном за послове геологије).³²

³¹ *Мониторинг подземних и површинских вода – ЕУ стандарди и систем заштите вода у Србији*, група аутора, Београд, 2018. стр. 22.

³² Весић Д., Томић А., Стојић С., *Заштита вода у земљама ЕУ*, Европско законодавство, Институт за међународну политику и привреду, број 41/12, стр 231.

VIII МЕРЕ ЗА УНАПРЕЂЕЊЕ СТАЊА МОНИТОРИНГА И ЗАШТИТА ВОДА

Мониторинг и заштита вода чине активности у склопу интегралног управљања водама, усмерених на одржавање и унапређење водног режима, обезбеђивање потребних количина вода захтеваног квалитета за различите намене, заштиту вода од загађивања и заштиту од штетног дејства вода.

Управљање водама Република остварује преко Министарства, органа аутономне покрајине, органа јединице локалне самоуправе и јавног водопривредног предузећа. Треба нагласити да између наведених субјеката постоји функционална зависност и само њиховом координираном активношћу може се обезбедити успешно функционисање интегралног управљања водама. Један од начина за унапређење стања је опремање лабораторија и осматрачких станица кроз међународне пројекте, као што је Пројекат ИПА 2012 Успостављање интегрисаног система мониторинга животне средине у области квалитета воде и ваздуха. Преко овог пројекта обезбеђује се, кроз донације, нова лабораторијска опрема високе технологије, чиме је омогућено даље унапређење система мониторинга статуса вода, посебно са аспекта одређивања опасних и штетних материја које се испуштају у површинске воде.

Потребна су већа улагања да мониторинг буде бољи и свеобухватнији, што се може постићи и повећањем броја мерних станица. Потребно је много више улагања у заштиту животне средине како би створили предуслове за веће инвестирање у екологију.³³

Јачању капацитета у сектору вода (државна управа, јавна водопривредна предузећа, локална самоуправа, јавна комунална предузећа и друга предузећа и институције) треба приступити одмах, како би се обезбедио одговарајући кадар, способан да одговори на захтеве у процесу придруживања Европској унији и да ефикасно и квалитетно реализује

³³ *Мониторинг подземних и површинских вода – ЕУ стандарди и систем заштите вода у Србији*, група аутора, Београд, 2018. стр. 26.

предстојеће инвестиционе пројекте. Одговарајући законодавни и институционални оквир предуслов су да се и остале функције у сектору вода одвијају на задовољавајући начин.³⁴

Ниједна реформа и напредак у области вода не могу се спровести без активног учешћа грађана и крајњих корисника вода.

Извештавање о статусу вода мора да има своју сврху, свој циљ, своје закључке, који даље имплицирају не само мере за унапређење стања у области вода, већ и читаве политике и стратегије очувања овог стратешки важног ресурса. Свака земља чланица тј. кандидат за чланство има своје специфичности, своје механизме и начине да дође до циља који је свима исти: очување природних водних резерви.

Недостатак потребних финансијских средстава за спровођење система мониторинга и заштите вода може се делом тумачити и као последица недоследне примене Закона о водама, конкретно начела Загађивач плаћа, јер је Оквирном директивом у вези са повраћајем трошкова водних сервиса предвиђено да државе чланице треба да воде рачуна о принципу повраћаја трошкова водних сервиса, укључујући накнаде за заштиту и очување природних ресурса, примењујући економске анализе спроведене сагласно Анексу III Оквирне директиве о водама, а нарочито, сагласно принципу Загађивач плаћа.³⁵

У Табели 1. дат је преглед мера за унапређење стања мониторинга и заштите вода у Србији, датих од стране Европске Комисије и Агенције за заштиту животне средине Републике Србије, као и њихов међусобни однос.

Табела 1. Преглед и поређење предложених мера за унапређење стања мониторинга и заштите вода³⁶

³⁴ Стратегија управљања водама на територији Републике Србије до 2034. године, стр. 232. <https://rdvode.gov.rs/dokumenta.php>

³⁵ *Мониторинг подземних и површинских вода – ЕУ стандарди и систем заштите вода у Србији*, група аутора, Београд, 2018. стр. 28-29.

³⁶ *Мониторинг подземних и површинских вода – ЕУ стандарди и систем заштите вода у Србији*, група аутора, Београд, 2018. стр. 28.

	Мере које сугерише Европска Комисија	Међусобна веза	Мере које сугерише Агенција за заштиту животне средине Републике Србије
1.	Јачање административних капацитета у области вода, посебно у мониторингу статуса вода	↔	Успостављање ефективног и трајног система за финансирање активности спровођења програма мониторинга статуса вода
2.	Потребнооснаживањемеђуинституционалнесарадње у области вода и Заштите животне средине, а посебно у мониторингу вода	↔	Агенција се по овом питању не изјашњава
3.	Стриктнија и одлучнија примена постојећих закона	↔	Агенција се по овом питању не изјашњава
4.	Капацитет инспекције за Заштиту животне средине мора даље бити ојачан и људством и техником, и то на нивоу државе и на локалном нивоу	↔	Подизање капацитета Агенције за заштиту животне средине у кадровском погледу и лабораторијској опремљености

IX УЛОГА ЦЕНТРАЛНИХ ОРГАНА И ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У ЗАШТИТИ ОД ПОПЛАВА

Одбрана од поплава на територији Републике Србије се спроводи на основу следећих прописа: Закона о водама, Уредбе о утврђивању општег плана за одбрану од поплава за период од 2018. до 2022. године („Службени гласник РС“, број 19/2019 од 15.03.2019 године); Наредбе о утврђивању Оперативног плана одбране од поплава за 2022. годину бр. 325-10-665/2021- 07 од 15.12.2021. год. ("Службени гласник РС" број 123/2021) и Закона о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама Републике Србије ("Службени гласник РС", број 87 од 13. новембра 2018.).

Одбрана од поплава обухвата одбрану од великих вода (спољних и унутрашњих) и од загушења ледом и може бити редовна и ванредна. Одбрану од поплава организује и спроводи јавно водопривредно предузеће на водама I реда и на системима за одводњавање у јавној својини, а на водама II реда јединица локалне самоуправе, у складу са општим планом и оперативним плановима за одбрану од поплава.³⁷

Сходно одредбама Закона о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, стање поплаве представља ванредну ситуацију, а заштита и спасавање од поплава је једна од дужности штабова за ванредне ситуације — од републичких до локалних. Одбрана од поплава је поверена следећим субјектима: Сектору за ванредне ситуације Министарства унутрашњих послова, Републичкој дирекцији за воде Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде, Јавним водопривредним предузећима, локалној самоуправи.

9.1. Општи план за одбрану од поплава. Општи план за одбрану од поплава доноси се за воде I и II реда и за унутрашње воде. Њега припрема Министарство пољопривреде и заштите животне средине, а доноси Влада, за период од шест година. Општи план доставља се органу државне управе надлежном за ванредне ситуације.³⁸

Уредба о утврђивању Општег плана за одбрану од поплава садржи мере које се морају предузети превентивно и у периоду наилаaska великих вода (спољашњих и унутрашњих) и нагомилавања леда на водотоку, начин институционалног организовања

³⁷ Спровођење редовне и ванредне одбране од поплава од спољних и унутрашњих вода и од загушења ледом, Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде, Републичка дирекција за воде, Одељење водне инспекције, <https://www.rdvode.gov.rs/lat/uredjenje-vodotoka-sprovodjenje-odbrane-od-poplava.php>

³⁸ Закон о водама („Сл. Гласник РС“, бр. 30/2010, 93/2012, 101/2016, 95/2018 и 95/2018), члан 54.

одбране од поплава, дужности, одговорности и овлашћења руководиоца одбране, институција и других лица надлежних за одбрану од поплава, начин осматрања и евидентирања хидролошких и других података, прогноза појава, обавештавања и други подаци утврђени су општим планом.³⁹

9.2 Оперативни план за одбрану од поплава. Оперативни план за одбрану од поплава за територију Републике Србије који припремају јавна водопривредна предузећа у складу са општим планом и доноси Министарство до краја текуће године за наредну годину, за воде I реда садржи: водне јединице, секторе и деонице водотока, правно лице надлежно за организовање и спровођење одбране од поплава, имена руководиоца одбране од поплава и других одговорних лица, заштитне водне објекте на којима се спроводи одбрана од поплава, штићена поплавна подручја и критеријуме за проглашавање редовне/ванредне одбране од поплава од спољних вода и нагомилавања леда, преглед хидролошких и метеоролошких станица и пунктова за осматрање ледних појава.

Оперативне планове за воде II реда доноси надлежни орган јединице локалне самоуправе, у складу са општим планом и оперативним планом за воде I реда уз прибављено мишљење јавног водопривредног предузећа, такође за период од једне године.⁴⁰

9.3 План управљања ризицима од поплава. Планом управљања ризицима од поплава обезбеђује се управљање ризицима смањивањем могућих штетних последица поплава на здравље људи, животну средину, културно наслеђе и привредне активности. План који се доноси за територију Републике Србије припрема Министарство, а планове за водна подручја припремају надлежна јавна водопривредна предузећа.⁴¹

9.4 Улога локалне самоуправе у одбрани од поплава

³⁹ *Уређење водотока и заштита од штетног дејства вода*, Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде, Републичка дирекција за воде, Одељење водне инспекције, <https://www.rdvode.gov.rs/lat/uredjenje-vodotoka.php>

⁴⁰ Ibidem.

⁴¹ Ibidem.

Улога локалне самоуправе у одбрани од поплава је од прворазредног значаја, а добро осмишљена организација и јасна подела задужења у припреми и спровођењу одбране може значајно умањити ризик од катастрофалних штета и људских жртава.⁴²

У циљу ефикасног функционисања система заштите, потребно је константно усклађивање локалних са републичким планом, а у погледу заштите од поплава и бујичних поплава, локалној самоуправи су потребни национални ресурси осматрања и обавештавања. Планови за одбрану од поплава на територији јединице локалне самоуправе морају имати интегрални карактер, обухватајући целокупно подручје, које може бити угрожено не само од бујичних водотока без заштитних система, већ и од уређених водотока, са изграђеним заштитним водопривредним објектима. Тиме је обезбеђена могућност организовања интегралне одбране од штетног дејства вода на подручју целе територије. Локалним плановима дефинише се програм мера, радова и активности за неповољне хидролошке околности на назначеном подручју у целини. Ови радови, мере и активности су систематизовани по фазама одбране од поплава и по учесницима (општинским субјектима), са дефинисаним задужењима и обавезама у свакој фази одбране посебно. У оквиру планова је извршено и усаглашавање реонизације општинског подручја са секторима и деоницама одбране од поплава по водним подручјима, у складу са годишњим оперативним плановима Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде – Републичке дирекције за воде.⁴³

Одбрану од поплава на водама II реда организује и спроводи јединица локалне самоуправе на својој територији, у складу са општим планом, републичким оперативним планом, локалним оперативним планом и прописима којима се уређује заштита и спасавање и ванредне ситуације.

Надлежни орган јединице локалне самоуправе је дужан да:

1) од надлежног јавног водопривредног предузећа прибави ажуриране информације, податке и документацију у вези уређења водотока и заштите од штетног дејства, као и документацију у вези управљања ризицима од поплава која се односи на територију јединице локалне самоуправе и да их угради у локални оперативни план;

⁴² Стефановић, М., Гавриловић, З. Бајчетић, Р., *Локална заједница и проблематика бујичних поплава*, 2014. стр. 9.

⁴³ Оперативни план одбране од поплава на територији града Ниша за воде другог реда за 2022. годину („Сл. лист града Ниша“, бр.12/22).

2) донесе локални оперативни план који, поред садржине утврђене Законом о водама, садржи и: превентивни део (мере и радови на смањењу ризика од поплава), извод из републичког оперативног плана за територију јединице локалне самоуправе и оперативни део за воде II реда (штићена поплавна подручја са заштитним објектима и нештићена поплавна подручја са угроженим објектима и утврђеним критеријумом за проглашење стања приправности ради заштите од поплава);

3) донесе годишњи програм мера и радова на смањењу ризика од поплава који обухвата: одржавање и санацију заштитних водних објеката на водама II реда, одржавање водотокова из локалног оперативног плана, радове на реконструкцији постојећих и изградњи нових заштитних објеката на водама II реда и објеката за одводњавање, као и организацију одбране од поплава и евидентирање поплавних догађаја, у складу са законом којим се уређује област вода и законом којим се уређују ванредне ситуације.

О потреби проглашења ванредне ситуације услед поплава на водама II реда на територији јединице локалне самоуправе, лице задужено локалним оперативним планом за одбрану од поплава обавештава надлежни орган, у складу са прописима којима се уређују ванредне ситуације.

Локална самоуправа има обавезу да приликом израде урбанистичких просторних планова у њих угради пловне зоне чије је коришћење ограничено, посебно зато што су простори дуж водотока најатрактивнији за изградњу објеката и саобраћајница.

Лице задужено за координацију одбране од поплава, одређено локалним оперативним планом, за територију јединице локалне самоуправе је, за време одбране од поплава на својој територији, дужно да непрекидно размењује информације од значаја за интегрално управљање одбраном од поплава на водама II реда са јавним водопривредним предузећем надлежним за спровођење одбране од поплава на водама I реда на територији јединице локалне самоуправе.⁴⁴

Примера ради, одбрана од поплава Града Ниша за воде II реда, предвиђена је за следеће водотокове: 1. Габровачка река, узводно од жел.пруге 2. Суводолски поток 3. Кованлучки поток 4. Јелашничка река, (река Студена) 5. Куновичка река 6. Малчанска река 7. Кнезселски поток (Суводолски) 8. Матејевачка река са Бреничком реком 9.

⁴⁴Уредба о утврђивању општег плана за одбрану од поплава (Сл. гласник РС“, бр. 18/2019).

Рујничка река (након спајања Рујничког и Хумског потока) 10. Хумски поток 11. Рујнички поток 12. Мраморски поток.⁴⁵

Х ЕКОНОМСКА ПОЛИТИКА УПРАВЉАЊА ВОДАМА

У поступку усклађивања домаће легислативе са европским прописима и директивама, у нашој земљи је у новије време донет низ нових законских прописа, укључујући и оне који се односе на носиоце економских и управљачких функција у сектору вода и у области комуналне делатности снабдевања водом и каналисања насеља. Суштину промене представља већа децентрализација, односно пребацивање надлежности са централног државног нивоа на ниво локалних самоуправа. Децентрализација је нарочито била повезана са економском политиком сектора вода и организовањем услуга снабдевања водом за пиће и каналисања (Табела 43).⁴⁶

Табела 43. Носиоци економских и управљачких функција у сектору вода

Функције	Носиоци у предтранзиционом периоду	Носиоци у посттранзиционом периоду
Управљање и надзор у сектору вода		
Функција управљања	Република Србија	Република Србија
Политика цена	Република Србија	Локална самоуправа
Функција контроле надзора	Република Србија	Република Србија и јединица локалне самоуправе
Комуналне услуге		
Пословање и одржавање система	Комунално предузеће	Комунално предузеће преко уговора са локалном самоуправом
Приходи од пословања	Комунално предузеће преко тарифа и субвенција оснивача	Комунално предузеће преко тарифа и субвенција (нижи ниво)
Управљање имовином	Република Србија	Комунално предузеће и власник (најчешће локална самоуправа)
Финансирање имовине	Република Србија	Комунално предузеће и власник (најчешће локална самоуправа)

⁴⁵Оперативни план одбране од поплава на територији града Ниша за воде другог реда за 2022. годину („Сл. лист града Ниша“, бр.12/22).

⁴⁶ Ibidem.

XI ФИНАНСИРАЊЕ УПРАВЉАЊА ВОДАМА

Основ за стабилне изворе финансирања обезбеђује се одговарајућим законским и институционалним решењима, којима се утврђују извори и обим потребних средстава, надлежности и механизми наплате, обвезници плаћања. Закон о водама пружа основ за обезбеђење реалног прихода уводећи начела "корисник плаћа" и "загађивач плаћа".

Као извори финансирања управљања водама могу се навести: цена воде, након успостављања њеног економског нивоа; средства буџетског фонда за воде Републике Србије и буџетског фонда за воде аутономне покрајине; Управе за капитална улагања аутономне покрајине; Фондови ЕУ; изворни приходи јединица локалне самоуправе; сопствена средства инвеститора; донације и остала средства (међународне финансијске институције, кредити банака које се баве финансирањем инфраструктурних пројеката и сл.). Одлуку о висини цене воде доноси орган управе Јавног комуналног предузећа, али се она не може применити без сагласности надлежног органа оснивача, тј. јединице локалне самоуправе. У пракси, цена представља компромис између економских и социјалних услова.⁴⁷

Јединица локалне самоуправе, као инвеститор или финансијер годишњих и дугорочних пројеката, треба да обезбеди висок ниво сопствених изворних прихода. Најзначајнији изворни приход јединице локалне самоуправе је допринос за уређивање грађевинског земљишта, који се наменски користи за уређивање грађевинског земљишта, прибављање грађевинског земљишта и изградњу и одржавање објеката комуналне инфраструктуре. Поред овог, приход од отуђења и давања у закуп грађевинског и пољопривредног земљишта у јавној својини, ради изградње, представља важан извор прихода који јединица локалне самоуправе може да оствари планским коришћењем земљишних ресурса.⁴⁸

Инвеститорске послове на изградњи капиталних објеката за чије финансирање средства у укупном износу или као учешће обезбеђује јединица локалне самоуправе

⁴⁷ Стратегија управљања водама на територији Републике Србије до 2034. године ("Сл. гласник РС", бр. 3/2017) -извод са коментарима, <https://www.znrfak.ni.ac.rs/serbian/010STUDIJE/MAS/PREDMETI/UKS/I%20GODINA/116VODOSNABDEVA NJE%20I%20KANALISANJE%20VODA/DINAMICKI%20PLAN/Literatura%20ViKV%202020.pdf>

⁴⁸ Стратегија управљања водама на територији Републике Србије до 2034. године, стр. 121; <https://rdvode.gov.rs/dokumenta.php>

обављају првенствено надлежна јавна и јавна комунална предузећа. Посебно је важно да јединица локалне самоуправе обезбеди сопствено учешће у инвестиционим пројектима који се финансирају и из средстава Републике Србије, односно аутономне покрајине. Објекти од капиталног значаја за јединицу локалне самоуправе морају бити у складу са плановима и програмима развоја града/општине и са планским документима за водно подручје на коме се врши изградња, односно реконструкција објекта. И овде је од примарног значаја формирање тимова способних да спроводе комплетан инвестициони поступак, што се може обезбедити у оквиру регионалних развојних агенција. Јавна комунална предузећа која се баве пружањем услуга снабдевања водом и каналисања су носиоци инвестирања у проширење сопствених капацитета. Средства за ове намене се обезбеђују из јавних прихода јединица локалне самоуправе и сопствених прихода Јавних комуналних предузећа, уз евентуално учешће Републике Србије и аутономне покрајине. Као носиоци инвестирања, односно, инвеститори, могу се појавити и друга привредна друштва, која из сопствених средстава или удруживањем са средствима локалне самоуправе или јавних и јавних комуналних предузећа, граде објекте локалног значаја, за побољшање сопствених услова привређивања и унапређење стања животне средине. Такође, и физичка лица могу да се појаве као инвеститори и финансијери за одређене локалне објекте за коришћење вода или заштиту од штетног дејства вода. Изградња објеката мора бити у складу са планским документима на водном подручју.⁴⁹

Приходи за управљање водама представљају бруто приливе економских користи који се одређују према висини инвестиционих средстава, вредности услуге или производа, који се могу разменити и испуњавају услове: (а) да је носилац управљања јавним средствима донео план (буџет) за финансирање управљања водама; (б) да се услугом преноси корист од воде на кориснике; (в) да се продаја услуге поуздано може измерити и да се не задржава право на контролу користи од воде и (г) да се прилив економске користи од управљања водама остварује изградњом објеката и продајом услуга.

Основе прихода садржане су у 1. ценама водних услуга, 2. накнадама и 3. порезима.

Поред буџетских средстава за управљање водама извори средстава су и средства фондова и акумулације и амортизације јавних предузећа и посебна средства из кредита, поклона, заједничких улагања, концесија или из јавно-приватног партнерства. Извори и

⁴⁹ Ibidem стр. 236.

структура средстава директно утичу на поступке остваривања и начине коришћења средстава који су одређени основним принципима управљања у јавним и пословним финансијама.⁵⁰



Извори финансирања развоја сектора вода⁵¹

⁵⁰ Бајчетић, М., Економски аспекти управљања водама, Нови Сад, 2010. стр.209-210.

⁵¹ Ibidem стр. 226.

XII ВОДНА ИНСПЕКЦИЈА

Надзор и контрола у области вода односе се првенствено на инспекцијски надзор, који врши инспекцијска служба, институционално успостављена на републичком, а за неке послове и на локалном нивоу. Надзор над спровођењем прописа јединице локалне самоуправе врши се преко комуналних инспектора.⁵²

Одељење водне инспекције у Србији саставни је део Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде (Републичке дирекције за воде), у чијем је саставу посебна организациона јединица. Републичка дирекција за воде као орган управе у саставу Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде, обавља послове који се односе на: политику водопривреде; вишенаменско коришћење вода; водоснабдевање, изузев дистрибуције воде; заштиту од вода; спровођење мера заштита вода и планску рационализацију потрошње воде; уређење водних режима; праћење и одржавање режима вода које чине и пресецају границу Републике Србије; инспекцијски надзор у области водопривреде; обавља и друге послове из ове области.

Одељење водне инспекције обавља послове који се односе на: вршење непосредног надзора и предузимање мера за обезбеђивање извршења закона, других прописа и општих аката који се односе на изградњу нових и реконструкцију постојећих објеката и извођење других радова који могу утицати на промене у водном режиму; заштиту вода од загађивања; контролу квалитета површинских и подземних вода; надзор над законитошћу аката јавних водопривредних предузећа којима се решава о правима и дужностима грађана, предузећа и других правних лица; надзор над радом предузећа и других правних лица којима је поверено вршење јавних овлашћења; надзор над радом предузећа и других правних лица који се старају о одбрани од поплава, праћење и анализирање спровођења закона, других прописа и општих аката донетих на основу закона; обрада предмета по жалбама; припрему мишљења о примени прописа из делокруга Одељења; учествовање у изради извештаја, одговора на посланичка питања и представке које су везане за делокруг Одељења; праћење прописа из делокруга Одељења; обавља и друге послове из ове области.

⁵²Стратегија управљања водама на територији Републике Србије до 2034. године, стр. 240; <https://rdvode.gov.rs/dokumenta.php>

Водна инспекција надлежна је за вршење инспекцијског надзора над применом Закона о водама, других прописа и општих аката који се односе на изградњу нових и реконструкцију постојећих објеката и извођење других радова који могу утицати на промене у водном режиму на целој територији Републике Србије изузев у деловима и областима које су поверене Аутономној покрајини и Граду Београду, а код којих инспекцијски надзор над извршавањем поверених послова врши Аутономна Покрајина и Град Београд.

Инспектори Одељења водне инспекције вршиће теренски и канцеларијски инспекцијски надзор. Теренски инспекцијски надзор ће се вршити изван службених просторија инспекције, на лицу места, а канцеларијски надзор ће се вршити у службеним просторијама инспекције, увидом у акте, податке и достављену документацију надзираног субјекта. Који облик надзора ће се спроводити зависиће од конкретне ситуације и сложености предмета, на основу процене поступајућег инспектора, те се унапред не утврђују правила у вези са обликом надзора. Након утврђивања облика надзора следи обавезна припрема и анализа времена које је потребно за вршење инспекцијског надзора

Редовни инспекцијски надзори су планирани у циљу контроле спровођења заштитних мера и законских прописа.

Ванредан инспекцијски надзор вршиће се када је неопходно да се, сагласно делокругу водне инспекције, предузму хитне мере ако је то потребно ради спречавања непосредне опасности по живот и здравље људи, биљног и животињског света и настанак веће материјалне штете, а посебно у случајевима: непосредне опасности од рушења брана, непосредне опасности од плављења; када се после доношења годишњег плана инспекцијског надзора процени да је ризик висок или критичан или промене околности; када такав надзор захтева надзирани субјекат; када се поступа по представци правног или физичког лица.

Ванредан инспекцијски надзор вршиће се по захтеву надзираног субјекта и може бити утврђујући, који се врши када је потребно утврдити испуњеност прописаних услова након чијег испуњења надзирани субјекат стиче право за почетак рада или обављања делатности, вршења активности или остваривање одређеног права, у складу са посебним законом, или потврђујући, који се врши када надзирани субјекат поднесе захтев да се

потврди законитост и безбедност поступања у вршењу одређеног права или извршењу одређене обавезе, односно у његовом пословању.

Контролни инспекцијски надзор вршиће се ради утврђивања извршења мера које су предложене или наложене надзираном субјекту у оквиру редовног или ванредног инспекцијског надзора.

Допунски инспекцијски надзор вршиће се по службеној дужности или поводом захтева надзираног субјекта, ради утврђивања чињеница које су од значаја за инспекцијски надзор, а које нису утврђене у редовном, ванредном или контролном инспекцијском надзору, с тим да се може извршити само један допунски инспекцијски надзор, у року који не може бити дужи од 30 дана од окончања редовног, ванредног или контролног инспекцијског надзора.

Водна инспекција има укупно 13 водних инспектора, који раде са седиштем у 13 различитих места на територији Републике Србије, и то у: Београду, Лозници, Ужицу, Крагујевцу, Рашки, Јагодини, Бору, Зајечару, Лесковцу, Пироту, Врању и Косовској Митровици.⁵³

12.1. Сукоб надлежности локалне и републичке инспекције. Локалне самоуправе се у пракси суочавају са потешкоћама у обављању послова у вези са заштитом вода пошто нису одговорни за спровођење надзора и инспекцијског надзора над водама првог реда, које потпадају под надлежност централне власти али праве проблеме на локалном нивоу. На овом примеру се преиспитује принцип супсидијарности поделом задужења између локалне инспекције и републичке водне инспекције. Постоји сукоб надлежности између различитих инспекцијских органа на локалном нивоу (еколошка и грађевинска инспекција) и републичка водне инспекције, као и између инспектора на локалу.⁵⁴

⁵³ План инспекцијског надзора водне инспекције за 2022. годину, Београд, 2021. стр. 2,3,9,10,11,14; rdvode.gov.rs

⁵⁴ *Вертикална димензија доброг управљања, Принципи и приступи у сарадњи државе и локалних самоуправа у области заштите животне средине – искуства и препоруке*, група аутора, Београд, 2018. стр. 18. и 19.

ХП ВОДНИ РЕЖИМ

Водни режим одржава се и унапређује уређивањем и одржавањем водотока, изградњом и одржавањем водопривредних објеката и применом мера за заштиту од штетног дејства вода, коришћење вода и заштита од загађивања, а у складу са водопривредном основом, тј. водопривредним: условима, сагласностима и дозволама.

13.1 Водопривредна основа

Водопривредна основа садржи: постојеће стање водног режима и водопривредних објеката на одређеном подручју, услове за одржавање и развој водног режима којима се обезбеђују најповољнија и најцелисходнија техничка, економска и еколошка решења за јединствено управљање водама, заштиту од штетног дејства вода, заштиту вода и њихово коришћење. Водопривредна основа мора бити у складу са водопривредном основом републике и мора бити усклађена са просторним и урбанистичким плановима.

Ради заштите вода, заштите од штетног дејства вода и усклађене потребе вода доноси се план за управљање водним режимом којим се утврђују мере за управљање водним режимом. Овај план се израђује за територију републике и водно подручје.⁵⁵

На основу детаљне анализе водних ресурса и њихових режима, социо-економских анализа на основу којих се врше пројекције захтева за водом у свим областима потрошње, анализе стања угрожености других система од вода и захтева у области квалитета вода – кроз анализе варијантних решења одређује се оптимално решење развоја интегралних водопривредних система, при чему се Србија третира као јединствени водопривредни простор. Актуелна Водопривредна основа Србије усвојена је 2001. године. Урађена је према Закону о водама из 1991. године, а радна верзија била је завршена 1995. године.⁵⁶

13.1.1 Водопривредни услови. У поступку припреме техничке документације за изградњу нових и реконструкцију постојећих објеката и за извођење радова који утичу на промене у водном режиму, инвеститор је дужан да прибави водопривредне услове. Уз захтев за издавање водопривредних услова инвеститор треба да поднесе и основне податке о

⁵⁵Лилић С., Дреновак-Ивановић М., *Еколошко право*, Београд, 2014. стр.182.

⁵⁶ Стање у области управљања отпадним водама, група аутора, 2020. стр.11.

локацији, намени и величини објекта. Министарство надлежно за послове водопривреде одредиће пословне и друге објекте за које није потребно прибављање водопривредних услова.⁵⁷

Уписник водних услова садржи: опште податке (назив, матични број и седиште подносиоца захтева, број и датум решења о издавању водних услова); податке о објекту (тип објекта, назив објекта, административни и хидрографски положај, назив делатности, основни карактеристични податак); остале податке (име и презиме обрађивача, промене у подацима, напомена).⁵⁸

13.1.2. Водопривредна сагласност. Одобрење за изградњу нових и реконструкцију постојећих објеката и постројења и извођење других радова може се издати када се прибави водопривредна сагласност коју издаје орган, тј. јавно водопривредно предузеће за објекте и радове за које су издали водопривредне услове. Водопривредном сагласношћу се утврђује да је техничка документација за објекте и радове урађена у складу са водопривредним условима.⁵⁹

Уписник водних сагласности садржи: опште податке (назив, матични број и седиште подносиоца захтева; број и датум решења о издавању водне сагласности); податке о објекту (тип објекта, назив објекта, административни и хидрографски положај, назив делатности, основни карактеристични податак); остале податке (број и датум решења о издатим водним условима, утврђивање престанка важења водне сагласности, име и презиме обрађивача, промене у подацима, напомена).⁶⁰

13.1.3. Водопривредна дозвола. Водопривредном дозволом се утврђују начин и услови за употребу и коришћење вода и њихово испуштање. Њу издаје орган, односно јавно водопривредно предузеће за објекте и радове за које су издали водопривредну сагласност. Право стечено на основу водопривредне дозволе не може се пренети на другог корисника без сагласности органа који је издао.⁶¹

Уписник водних дозвола и потврда садржи: опште податке (назив, матични број и седиште подносиоца захтева; број и датум решења о издавању водне дозволе, односно потврде, период важења водне дозволе, односно потврде); податке о објекту (тип објекта,

⁵⁷Лилић С., Дреновак-Ивановић М., *Еколошко право*, Београд, 2014. стр.183.

⁵⁸Правилник о садржини, начину вођења и обрасцу водне књиге (Сл. гласник бр.86/2010-18), чл.5.

⁵⁹Лилић С., Дреновак-Ивановић М., *Еколошкоправо*, Београд, 2014. стр. 183.

⁶⁰Правилник о садржини, начину вођења и обрасцу водне књиге (Сл. гласник бр.86/2010-18), чл.6.

⁶¹Лилић С., Дреновак-Ивановић М., *Еколошко право*, Београд, 2014. стр. 183.

назив објекта, административни и хидрографски положај, назив делатности, основни карактеристични податак); остале податке (број и датум решења о издатој водној сагласности, односно водној дозволи, утврђивање важења водне дозволе и потврде, име и презиме обрађивача, промене у подацима, напомена).⁶²

Централна власт и јавна водопривредна предузећа немају обавезу да консултују локалне самоуправе у процесу планирања. То не представља препреку локалној самоуправи да спроведе водозаштитне мере али отежава координацију између централне и локалне власти.

Централизованост јавних водопривредних предузећа представља проблем јер локалне власти немају никакву надлежност да контролишу пословање ових предузећа и да поступају у предметима у којима јавна предузећа нису у сагласности са законом.⁶³

⁶²Правилник о садржини, начину вођења и обрасцу водне књиге (Сл. гласник бр.86/2010-18), чл.7.

⁶³*Вертикална димензија доброг управљања, Принципи и приступи у сарадњи државе и локалних самоуправа у области заштите животне средине – искуства и препоруке*, група аутора, Београд, 2018. стр.19.

XIV ВОДНА ДОКУМЕНТАЦИЈА

У водну документацију спадају: водна књига и водни регистар.

14.1. Водна књига

То је регистар о издатим водним актима. Орган који издаје водна акта дужан је да сва издата водна акта води у водној књизи и то: уписник водних сагласности, уписник водних дозвола, уписник водних услова, уписник закључака о одбацивању захтева странке, уписник аката о ненадлежности органа за поступање по захтеву странке, збирку исправа и техничку документацију. Сврха обраде података о личности у овим књигама је праћење и евидентирање водних аката.

Надлежни орган аутономне покрајине, надлежни орган јединице локалне самоуправе и јавно водопривредно предузеће дужни су да Министарству достављају податке из водне књиге.

14.2. Водни регистар

Ради обезбеђења података потребних за управљање водама, односно коришћење вода, заштиту вода и заштиту од штетног дејства вода, воде се водни регистри, и то: регистар водног добра, регистар водних објеката, регистар коришћења вода, регистар загађивача. Ови регистри су саставни део водног информационог система. Водне регистре води јавно водопривредно предузеће које је дужно да регистре доставља Министарству.⁶⁴

⁶⁴Закон о водама („Сл. Гласник РС“, бр. 30/2010, 93/2012, 101/2016, 95/2018 и 95/2018), чланови 129,130,131 и 132

XV НЕДОСТАЦИ У ЗАШТИТИ ВОДА

Политика управљања водама пати од недостатака стратешког планирања. Национална стратегија за управљање водама усвојена је 2015. године, након пет година одлагања. Акциони план за спровођење ове стратегије још увек није усвојен, као ни планови за управљање водним подручјима. Осим нацрта плана за слив Дунава који још увек није усвојен, планови за друга водна подручја још не постоје. Јавно водопривредно предузеће - Србијаводе, одговорно је за усвајање горе наведених планова. Није усвојен ни План за заштиту вода од загађивања.

Вертикална координација је деградирана тиме што централна власт и јавна водопривредна предузећа немају обавезу да консултују локалне самоуправе у процесу планирања. Важно је напоменути да ова ситуација не представља препреку локалној самоуправи да спроведе водозащитне мере, али да у знатној мери компликује координацију између централне и локалне власти, као и спровођење принципа одговорности у политици управљања водама.

Локалне самоуправе се у пракси суочавају са потешкоћама у обављању послова у вези са заштитом вода пошто нису одговорне за спровођење надзора и инспекцијског надзора над водама првог реда, које потпадају под надлежност централне власти али праве проблеме на локалном нивоу. На овом примеру се преиспитује принцип супсидијарности поделом задужења између локалне инспекције и републичке водне инспекције.

Национална стратегија управљања водама идентификује недовољне административне и стручне капацитете на свим нивоима управљања. Нарочит проблем представља централизованост јавних водопривредних предузећа. Локалне власти немају никакву надлежност да контролишу пословање ових предузећа и да поступају у предметима у којима јавна предузећа нису у сагласности са законом.

Водна инспекција је централизована (потпада под надлежност Републичке дирекције за воде), и ради са значајним недостатком административних капацитета. У одељењу водне инспекције само 16 инспектора је одговорно за контролу спровођења

законских прописа о управљању водама и заштити вода на целој територији Србије. Не постоји орган водне инспекције на локалном нивоу.⁶⁵

Чињеница је да је постојеће стање у области заштите вода од загађивања првенствено последица недостатка средстава, пре свега за изградњу и одржавање постројења за пречишћавање отпадних вода, како насеља, тако и индустријских и других потрошача, а не одсуства адекватне регулативе.⁶⁶

Евиденција о индустријском загађењу вода за велике загађиваче се води у оквиру Националног регистра извора загађивања (Агенција за заштиту животне средине), а за мање загађиваче у оквиру локалног регистра на нивоу локалне самоуправе. Пракса показује да највећи део загађивача не доставља извештаје редовно и правовремено, а и они који то чине, достављају непотпуне податке, из чега проистиче немогућност поузданог квантификовања притисака од индустрије.⁶⁷

Један од значајнијих проблема је и низак ниво еколошке свести грађана, који се посебно испољава у нерационалној потрошњи воде за пиће и неконтролисано испуштању отпадних вода и ван канализације.⁶⁸

Када се упореде подаци о укупном проценту становника прикључених на постројења за пречишћавање отпадних вода (ППОВ) у Србији са земљама у Европи добија се још поражавајућа слика стања наше земље у овој области. Подаци су груписани за земље према регионима и то: север (Норвешка, Шведска, Финска; укупно 89% становника), центар (Аустрија, Данска, Енглеска и Велс, Холандија, Немачка, Швајцарска; укупно 89% становника); југ (Грчка, Шпанија; укупно 52% становника), исток (Естонија, Мађарска, Пољска; укупно 51% становника), југоисток (Бугарска, Турска; укупно 17% становника) и Србија са само 8% становника који су прикључени на ППОВ.

У Србији само у 62% општина се планира изградња постројења за пречишћавање, а 10% општина ову врсту комуналних објеката уопште нема у развојним плановима.

⁶⁵ *Вертикална димензија доброг управљања, Принципи и приступи у сарадњи државе и локалних самоуправа у области заштите животне средине – искуства и препоруке*, група аутора, Београд, 2018. стр. 19.

⁶⁶ *Стратегија управљања водама на територији Републике Србије, анализе и истраживања*, Институт за водопривреду „Јарослав Черни“, Београд, стр.56.

⁶⁷ *Ibidem* стр.60 и 61.

⁶⁸ Пешић, М., *Анализа проблема управљања водама и докумената јавне политике*, Бор, 2020, стр. 16.

На основу презентованих података јасно је да је најслабији део система заштите водних ресурса у Србији примена законске регулативе у делу пречишћавање отпадних вода.

ЗАКЉУЧАК

Воде су, према Закону о водама, добро од општег интереса и у државној су својини. Вода се мора користити рационално и економично, а право на коришћење, осим за одређене намене, стиче се водном дозволом или на основу уговора (посебно коришћење воде).⁶⁹

Заштита вода од загађивања је најлошије уређена област у сектору вода. Не постоји акциони план којим би се решавао проблем отпадних вода, а који би омогућио прецизно праћење напретка. Кључни проблеми у области заштите вода и животне средине уопште, препознати су у бројним стратешким документима Владе, али је до сада веома мало урађено на њиховом решавању.

Одговорност за заштиту животне средине и штету која се прави непречишћеним отпадним водама, државе немају само према грађанима и према Европској унији већ и према Уједињеним нацијама, ради усклађивања политике са Агендом 2030, односно са циљевима одрживог развоја из ове Агенде. Ти циљеви се односе на чисту пијаћу воду и боље санитарне услове, унапређење квалитета воде, обраду отпадних вода и безбедну поновну употребу.

Неопходно је јачати институционалне капацитете за област заштите вода. Неопходно је унапредити инспекцијски надзор који би ефикасније контролисао примену прописа и стандарда, као и јачање капацитета локалне самоуправе. Инспекторима недостају базе података, обуке, јаснија подела надлежности која се често преклапа са надлежностима комуналне инспекције. Преклапање надлежности истакнуто је на локалном нивоу, јер локалне самоуправе немају довољно средстава да запосле инспекторе за све потребне области.⁷⁰

Задатак образовног система, медија а све више и невладиних организација је да раде на подизању еколошке свести становништва кроз различите кампање: едукативне, информативне, презентационе, волонтерске, еколошке активности. Са друге стране кроз

⁶⁹ Стратегија управљања водама на територији Републике Србије до 2034. године ("Сл. гласник РС", бр. 3/2017) -извод са коментарима, <https://www.znrfak.ni.ac.rs/serbian/010STUDIJE/MAS/PREDMETI/UKS/I%20GODINA/116VODOSNABDEVA NJE%20I%20KANALISANJE%20VODA/DINAMICKI%20PLAN/Literatura%20ViKV%202020.pdf>

⁷⁰ Проговори о преговорима, <https://eupregovori.bos.rs/progovori-o-pregovorima/analize/1463/2021/02/10/vode-u-srbiji--vredna-bлага-ili-izvorista-zagadenosti.html>

невладине организације се мора обезбедити већи утицај грађана на доношење одлука у области водоснабдевања и управљања отпадним водама.⁷¹

Предложене мере, које треба да крену од власти и институција система ка грађанима и другим корисницима воде и генераторима отпадних вода (мере “top to bottom”, односно „од врха до дна“), само су један, али свакако најважнији смер кретања реформи водног сектора на боље. У ове мере спада, пре свега, доношење законске регулативе и механизма за спровођење прописа, приватизације јавно-комуналних предузећа и очекивано повећање цена воде, инспекцијски надзор, стриктно спровођење принципа Загађивач плаћа и Корисник плаћа.

Други смер деловања у циљу унапређења стања вода у Србији представљају активности на релацији “bottom to top”, односно одоздо ка врху. То је деловање које креће од грађана и њихових иницијатива, невладиног сектора, образовних институција и медија. Активно учешће грађана је посебно важно тамо где су рестрикције воде због несташица постале свакодневна појава у летњем периоду, као и при алармирању инспекције тј. дојави о несавесном испуштању отпадних вода у водотоке. Ниједна реформа и напредак у области вода не могу се спровести без активног укључивања грађана и крајњих корисника вода, као и генератора отпадних вода (индустрија, пољопривреда, јавне установе). Грађани, али и доносиоци одлука у Србији морају да се едукују и постану свесни опасности да бисмо могли доћи у крајње незавидну ситуацију несташице воде – да потрошимо залихе расположивих водних ресурса, те да будемо приморани да пречишћавамо своју отпадну комуналну воду и од ње производимо воду за пиће. Зато је боље и јефтиније спречити загађење.⁷²

Највећа потреба за увођењем регулаторне функције у сектору вода постоји у области пружања јавних услуга водоснабдевања и каналисања, а остваривала би се: одређивањем стандарда у пружању јавних услуга и висине цене, мерењем и контролом перформанси предузећа и применом казни, а пре свега контролом смањења губитака у мрежи и планом улагања средстава од повећања цена воде у обнову инфраструктуре. Потребно је израдити посебан план заштите вода, чији део је план за изградњу постројења

⁷¹ Пешић, М., *Анализа проблема управљања водама и докумената јавне политике*, Бор, 2020, стр. 16.

⁷² *Мониторинг подземних и површинских вода – ЕУ стандарди и систем заштите вода у Србији*, група аутора, Београд, 2018. стр. 29-30.

за пречишћавање отпадних вода пошто се комплетира катастар (регистар) загађивача и донесу прописи, односно стандарди за њихову консеквентну примену.

Постојеће економске инструменте, односно накнаде за коришћење вода, треба ускладити са накнадама у окружењу. Такође потребно је увести диференциране и селективне накнаде за испуштање отпадних вода из насеља и индустрије и формирати националну лабораторију за ваздух и воду.

Највећи загађивачи вода јесу комуналне и индустријске отпадне воде које се испуштају директно у водотокове, без претходног третмана. У Републици Србији пречисти се мање од 8% комуналних отпадних вода пре испуштања. То је последица малог броја постројења која су у функцији и обезбеђују одговарајући степен пречишћавања а тиме и задовољавајући квалитет отпадних вода које се испуштају у реципијент. Такође, највећи број постојећих постројења за третман отпадних вода примењују застареле технологије, имајући у виду да су грађена пре 30 и више година.⁷³

Очекивани пораст индустријске производње у нашој земљи пратиће и одређено повећање потрошње воде. То повећање се мора контролисати, тј. обавезно се мора смањити специфична потрошња воде по јединици производа тако што ће се увести савремене технологије, системи за рецикулацију и смањити негативан утицај на животну средину.

Градови, привредни и инфраструктурни системи у Републици Србији смештени су углавном у речним долинама, па је заштита постојећих и планираних објеката и система од поплава и других штетних утицаја водотокова предуслов за одрживо коришћење вода (снабдевање становништва и индустрије, наводњавање, производња хидроенергије, рибогојство). То подразумева да где год је могуће треба избећи изградњу нових објеката и система у плавним зонама.

За постизање планираних циљева одрживог коришћења и заштите вода, најзначајнија је улога државе, која ће морати да обезбеди услове за дугорочну макроекономску стабилност и сигурност уложеног приватног капитала.⁷⁴

Највећа одговорност за спровођење реформи је на извршној власти тј. на Влади Републике Србије. Она одређује правила – доноси законе и механизме спровођења закона,

⁷³ Стање у области управљања отпадним водама, група аутора, 2020. стр. 15.

⁷⁴Национална стратегија одрживог развоја („Сл. гласник Републике Србије“ бр.57/2008), V део.

одобрава финансијска средства за истраживања и улагања у одрживи развој, надгледа рад инспекцијских органа и обезбеђује средства за мониторинг и заштиту вода.⁷⁵

Европска унија је усвојила заједнички основ управљања водама кроз документ „Оквирна директива о водама ЕУ“, који многи популарно називају „европски устав о водама“. Кључни принцип тог документа изражен је тврдњом да "вода није комерцијални производ као неки други, него наслеђе које треба чувати, заштитити и сходно томе поступати".⁷⁶

Потреба рационалног приступа у потрошњи залиха питке воде на глобалном нивоу све је израженија кроз многе апеле и кампање. Став УН је да вода постаје све више стратешка сировина.⁷⁷

О значају воде као стратешки важном ресурсу говори и податак да је почетком 2018. године Република Србија у документ Национална процена угрожености од елементарних непогода и других несрећа уврстила и опасност под називом недостатак воде за пиће, те да је Агенција за заштиту животне средине Републике Србије одређена за координатора израде процене од ове опасности.⁷⁸

⁷⁵ *Мониторинг подземних и површинских вода – ЕУ стандарди и систем заштите вода у Србији*, група аутора, Београд, 2018. стр. 30.

⁷⁶ Златановић, С. *Легислатива у сектору вода Србије и хармонизација са Европским директивама*, Правни факултет у Београду, 2009. (<https://www.sepa.gov.rs/download/Seminarski-WEB.pdf>) стр.1.

⁷⁷ *Ibidem*, стр. 4.

⁷⁸ *Мониторинг подземних и површинских вода – ЕУ стандарди и систем заштите вода у Србији*, група аутора, Београд, 2018. стр. 22.

ЛИТЕРАТУРА:

Бајчетић, М., Економски аспекти управљања водама, Нови Сад, 2010.

Bourne B. C. (1996). The International Law Association's Contribution to International Water Resources Law, *Natural Resources Journal*, Vol. 36, Spring, 155–216.

Vedder H. (2010). The Treaty of Lisbon and European Environmental Law and Policy, *Journal of Environmental Law*, doi: 10.1093/jel/eqq001 First published online: February 24, 2010.

Весић Д., Томић А., Стојић С., *Заштита вода у земљама ЕУ*, Европско законодавство, Институт за међународну политику и привреду, број 41/12.

Вертикална димензија доброг управљања, Принципи и приступи у сарадњи државе и локалних самоуправа у области заштите животне средине – искуства и препоруке, група аутора, Београд, 2018.

Wolf, T. A. (1998). Conflict and cooperation along international waterways, *Water Policy*, 1/2, 251–265.

Златановић, С. *Легислатива у сектору вода Србије и хармонизација са Европским директивама*, Правни факултет у Београду, 2009. (<https://www.sepa.gov.rs/download/Seminarski-WEB.pdf>).

Лилић С., Дреновак-Ивановић М., Еколошко право, Београд, 2014.

Мониторинг подземних и површинских вода – ЕУ стандарди и систем заштите вода у Србији, група аутора, Београд, 2018.

McCaffrey, S.C. (2014). International Water Cooperation in the 21st Century: Recent Developments in the Law of International Watercourses, *Review of European Community & International Environmental Law*, 23 (1), 4–14.

Пешић, М., *Анализа проблема управљања водама и докумената јавне политике*, Бор, 2020.

Тодић Д., Игњатић М., Катић М., Плавшић П., *Надлежност и капацитети локалне самоуправе и организација цивилног друштва за примену европских стандарда у области животне средине*, Београд, 2012.

Тодић Д., *Управљање водним ресурсима и европске интеграције Србије*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, број 71/2015.

Тодић, Д., Грбић, В. (2012). Лисабонски уговор и политика и прописи ЕУ у области животне средине, Европско законодавство, 41, 70–83.

Стање у области управљања отпадним водама, група аутора, 2020.

Стефановић, М., Гавриловић, З. Бајчетић, Р., *Локална заједница и проблематика бујичних поплава*, 2014.

Stucki, P. (2005). *Rethinking the Nexus between Water Scarcity and Armed Conflict - Water Wars or Water Peace?*, PSIS Occasional Paper I Number 3/2005, Programme for Strategic and International Security Studies, Geneva: The Graduate Institute of International Studies

Salman M.A.S. (2007). The Helsinki Rules, the UN Watercourses Convention and the Berlin Rules: Perspectives on International Water Law, *Water Resources Development*, Vol. 23(4), 625–640.

Cullet, P. (2011). Water Law in a Globalised World: the Need for a New Conceptual Framework, *Journal of Environmental Law*, 23:2/, 233–254.

Стратегија управљања водама на територији Републике Србије, анализе и истраживања, Институт за водопривреду „Јарослав Черни“, Београд.

Оквир за управљање утицајима на животну средину и друштво Пројекат развоја локалне инфраструктуре и институционалног јачања локалних самоуправа Републике Србије (П174251), Београд (2021.); [www.mgsi.gov.rs SERBIA LIID ESMF_ser.pdf](http://www.mgsi.gov.rs/SERBIA_LIID_ESMF_ser.pdf)

Проговори о преговорима, <https://eupregovori.bos.rs/progovori-o-pregovorima/analize/1463/2021/02/10/vode-u-srbiji--vredna-blaga-ili-izvorista-zagadenosti.htm>

Документ за невладине организације које се баве животном средином о смерницама Европске Уније за примену Оквирне директиве о водама, Савети и поступци за примену Оквирне директиве о водама (2011), <https://www.mis.org.rs/wp-content/uploads/WFD-velika-brosura.pdf>

Закон о водама („Сл. Гласник РС“, бр. 30/2010, 93/2012, 101/2016, 95/2018 и 95/2018)

Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде, Републичка дирекција за воде, Одељење водне инспекције, План инспекцијског надзора водне инспекције за 2022. годину, Београд, (2021.); <https://rdvode.gov.rs>

Стратегија управљања водама на територији Републике Србије до 2034. године ("Сл. гласник РС", бр. 3/2017) -извод са коментарима, <https://www.znrfak.ni.ac.rs/serbian/010STUDIJE/MAS/PREDMETI/UKS/I%20GODINA/116VODOSNABDEVANJE%20I%20KANALISANJE%20VODA/DINAMICKI%20PLAN/Literatura%20ViKV%202020.pdf>

Оперативни план одбране од поплава на територији града Ниша за воде другог реда за 2022. годину („Сл. лист града Ниша“, бр.12/22)

Уредба о утврђивању општег плана за одбрану од поплава (Сл. гласник РС“, бр. 18/2019)Национална стратегија одрживог развоја („Сл. гласник Републике Србије“ бр.57/2008)

Правилник о садржини, начину вођења и обрасцу водне књиге (Сл. гласник бр.86/2010-18)

САЖЕТАК

Воде су природно добро и имовина Републике Србије.

Политика управљања водама је политика заједничких надлежности и централна власт може да повери управљање водама регионалном и локалном нивоу власти. Република Србија управља водама кроз надлежна министарства, органе аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе и јавна водопривредна предузећа.

Хармонизација законских прописа у области вода и животне средине један је од првих послова чији је циљ приближавање Србије Европској унији. Чланице ЕУ регулисале су проблем заштите вода кроз низ директива, где је најважнија Директива о водама која обједињује све остале директиве у области вода и заштите вода.

Република Србија је донела нови Закон о водама 2010. године којим је регулисана заштита вода у нашем правном систему. Законом су прописане надлежности јединица локалне самоуправе, града, односно града Београда.

Мониторинг представља први и основни корак у управљању водама и очувању и заштити воде као стратешког природног ресурса сваке земље.

Надзор над спровођењем прописа јединице локалне самоуправе врши се преко комуналних инспектора. Локалне самоуправе се у пракси суочавају са потешкоћама у обављању послова у вези са заштитом вода пошто нису одговорни за спровођење надзора и инспекцијског надзора над водама првог реда, које потпадају под надлежност централне власти али праве проблеме на локалном нивоу.

Водни режим одржава се и унапређује уређивањем и одржавањем водотока, изградњом и одржавањем водопривредних објеката и применом мера за заштиту од штетног дејства вода, коришћење вода и заштита од загађивања, а у складу са водопривредном основом, тј. водопривредним: условима, сагласностима и дозволама.

У водну документацију спадају: водна књига и водни регистар.

Summary

Activities of public authorities related to water management

Waters are a natural asset and a property of the Republic of Serbia.

Water management policy is a policy of shared competencies and the central government can entrust water management to the regional and local levels of government. The Republic of Serbia manages water through the competent ministries, bodies of the autonomous province, local self-government units and public water management companies.

Harmonization of legal regulations in the field of water and environment is one of the first tasks aimed at bringing Serbia closer to the European Union. EU members have regulated the problem of water protection through a number of directives, where the most important is the Water Directive, which unites all other directives in the field of water and water protection. The Republic of Serbia passed a new Law on Waters in 2010, which regulates water protection in our legal system. The law prescribes the competencies of local self-government units, the city, ie the city of Belgrade.

Monitoring is the first and basic step in water management and conservation and protection of water as a strategic natural resource of each country.

Supervision over the implementation of the regulations of the local self-government unit is performed through communal inspectors. In practice, local governments face difficulties in performing water protection tasks as they are not responsible for conducting oversight and inspection of first tier waters, which fall under the jurisdiction of the central government but cause problems at the local level.

The water regime is maintained and improved by arranging and maintaining watercourses, construction and maintenance of water management facilities and application of measures for protection against harmful effects of water, water use and protection against pollution, in accordance with the water management basis, ie. water management: conditions, consents and permits.

Water documentation includes: water book and water register.

БИОГРАФИЈА АУТОРА

Марина Раденковић рођена је 03.11.1989. године у Нишу. Основну школу „Ђура Јакшић“ у Јелашници завршила је 2004.године. Након основне школе уписала је природно-математички смер Гимназије „Бора Станковић“ у Нишу, коју завршава 2008. године. Школске 2008/2009. године уписује Правни факултет Универзитета у Нишу, на коме је дипломирала 2016.године. Мастер студије уписала школске 2021/2022 године на Правном факултету Универзитета у Нишу. Од 2019. до 2021. године радила као адвокатски приправник у адвокатској канцеларији у Нишу. Тренутно ради у Специјалној школи са домом ученика „Бубањ“ у Нишу.