

## ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ У ГАЛУЗІ ВИКОРИСТАННЯ Й ОХОРОНИ ВОД ТА ВІДТВОРЕННЯ ВОДНИХ РЕСУРСІВ

Гарсія Е. Ф.

*У статті розглянуто поняття публічного адміністрування, поняття публічної адміністрації; наведені суб'єкти та об'єкти публічного адміністрування, перелік та основні завдання центральних органів виконавчої влади у галузі використання й охорони вод та відтворення водних ресурсів як суб'єктів публічного адміністрування; виявлено недоліки, що стоять на шляху їх подальшого розвитку і визначено можливі заходи їх подолання, наведені власні думки та пропозиції.*

**Ключові слова:** публічне адміністрування, публічна адміністрація, центральні органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, природні ресурси, водні ресурси, водні біоресурси, водокористування, інтегроване управління водними ресурсами.

*В статье рассмотрено понятие публичного администрирования, понятие публичной администрации; приведены субъекты и объекты публичного администрирования, перечень и основные задачи центральных органов исполнительной власти в области использования и охраны вод и воссоздания водных ресурсов как субъектов публичного администрирования; выявлены недостатки, которые стоят на пути их дальнейшего развития и определены возможные меры их преодоления, приведены собственные мысли и предложения.*

**Ключевые слова:** публичное администрирование, публичная администрация, центральные органы исполнительной власти, органы местного самоуправления, природные ресурсы, водные ресурсы, водные биоресурси, водопользование, интегрированное управление водными ресурсами.

*The article deals with the concept of public administration; concept of public administration; Subjects and objects of public administration are indicated; The list and main tasks of the central executive authorities in the field of water use and protection and reproduction of water resources as subjects of public administration are given; the shortcomings found on the way to their further development are identified, and possible measures of their overcoming are identified, their own thoughts and suggestions are given.*

**Key words:** public administration, public administration, central executive authorities, local governments, natural resources, water resources, water resources, water use, integrated water resources management.

**Вступ.** Нині публічному адмініструванню в Україні приділяється багато уваги, що пов'язано із соціально-політичним становищем у країні. Публічне адміністрування передбачає надання адміністративних послуг європейського рівня шляхом впровадження у практику принципів демократичного управління.

**Актуальність дослідження** зумовлена тим, що прийняття ефективного законодавства щодо охорони навколишнього природного середовища в нашій країні є неодмінною умовою євроінтеграції.

**Мета дослідження** полягає в тому, щоб на основі аналізу чинного законодавства України та наукових праць вчених визначити коло суб'єктів, які здійснюють публічне адміністрування у галузі використання й охо-

рони вод та відтворення водних ресурсів, з'ясувати недоліки законодавства та шляхи їх вирішення.

**Ступінь дослідження проблеми.** Наукові дослідження у галузі використання й охорони вод та відтворення водних ресурсів повною мірою не проводилися. Серед вітчизняних дослідників варто зазначити таких: В.О. Джуган, І.В. Драган, Т.В. Єрмолаєва, А.К. Соколова, О.В. Толкаченко та ін. За основу аналізу взято чинне законодавство України.

**Постановка проблеми.** За рівнем раціонального використання водних ресурсів та якості води Україна, за даними ЮНЕСКО, серед 122 країн світу посідає 95 місце [1].

Зазначимо, що водокористування в Україні здійснюється переважно нераціонально, непродуктивні витрати води збільшуються, об'єм придатних до використання водних ресурсів внаслідок забруднення і виснаження зменшується. Практично всі поверхневі водні джерела і ґрунтові води забруднені [1].

**Виклад основного матеріалу.** Публічне адміністрування – це цілеспрямована взаємодія публічних адміністрацій з юридичними і фізичними особами з приводу забезпечення реалізації законів та виконання покладених на них функцій: орієнтуючого планування, яке визначає бажані напрями розвитку, створення правових, економічних та інших умов для реалізації інтересів учасників взаємодії, розподілу праці, кооперування та координування діяльності, а також моніторинг результатів [2, с. 5–6].

Інакше кажучи, публічне адміністрування – це діяльність публічної адміністрації щодо задоволення загальних публічних інтересів соціуму [3, с. 23].

Публічна адміністрація є сукупністю державних і недержавних суб'єктів публічної влади, ключовими структурними елементами котрої є, по-перше, органи виконавчої влади і, по-друге, виконавчі органи місцевого самоврядування [4, с. 7].

Зважаючи на вищенаведене, виділимо об'єкт та суб'єкт публічного адміністрування:

Об'єкт – це процес планування, організації, приведення в дію та контроль прийнятих рішень;

суб'єкти публічного адміністрування – це органи виконавчої влади та виконавчі органи місцевого самоврядування.

Важлива роль серед усіх органів, що здійснюють публічне адміністрування, належить центральним органам виконавчої влади у галузі використання й охорони вод та відтворення водних ресурсів.

Функції управління у галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів розподілені між різними центральними органами виконавчої влади, а саме: Міністерством екології та природних ресурсів України, Державним агентством водних ресурсів України, Державною службою геології та надр України, Державною екологічною інспекцією України та іншими

органами відповідно до законодавства, що призводить до їх дублювання, неоднозначного тлумачення положень законодавства та неефективного використання бюджетних коштів.

Всі вищезазначені центральні органи виконавчої влади у своїй діяльності керуються Конституцією та законами України, указами Президента України та постановами Верховної Ради України, актами Кабінету Міністрів України, іншими актами законодавства.

Розглянемо основні завдання кожного з вищезазначених центральних органів виконавчої влади у сфері охорони та відтворення вод, раціонального використання водних ресурсів.

1) Міністерство екології та природних ресурсів України (далі – Мінприроди) є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування і реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища та екологічної безпеки, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України.

У п. 3 «Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України» від 21 січня 2015 р. № 32 (далі – Положення про Мінприроди) до переліку основних завдань Міністерства належать забезпечення формування державної політики, державний нагляд (контроль) за додержанням вимог законодавства та реалізація державної політики з раціонального використання, відтворення й охорони природних ресурсів (земель, надр, атмосферного повітря тощо). Варто звернути увагу на те, що в Положенні детально розкрито напрями діяльності даного Міністерства щодо більшості зазначених природних ресурсів, однак щодо водних ресурсів зазначено лише розвиток водного господарства і меліорацію земель [5].

З огляду на це можна зробити помилковий висновок, що Мінприроди щодо водних ресурсів займається лише розвитком водного господарства і меліорацією земель, хоча у тому ж Положенні у підпункті 59 п. 4 перелік завдань, набагато ширший (наприклад, затвердження правил, нормативів, норм з охорони та відтворення вод, раціонального використання водних ресурсів тощо).

Зазначаємо, що водні ресурси є складовою частиною природних ресурсів. Тому буде доцільним додати «раціонального використання, відтворення і охорони водних ресурсів» до переліку основних завдань у п. 3 «Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України».

З огляду на вищенаведене, можна виділити основні завдання Мінприроди щодо охорони та відтворення вод, раціонального використання водних ресурсів, а саме: забезпечення формування державної політики, державний нагляд (контроль) за додержанням вимог законодавства та реалізація державної політики у сфері раціонального використання, відтворення й охорони поверхневих та підземних вод, внутрішніх морських вод і територіального моря, водних живих ресурсів та природних ресурсів територіальних вод, континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони України, розвитку водного господарства і меліорації земель.

2) Державне агентство водних ресурсів України (далі – Держводагентство) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра

екології та природних ресурсів і який реалізує державну політику у сфері розвитку водного господарства та гідротехнічної меліорації земель, управління, використання та відтворення поверхневих водних ресурсів.

Основними завданнями Держводагентства є:

- реалізація державної політики у сфері управління, використання та відтворення поверхневих водних ресурсів, розвитку водного господарства і меліорації земель та експлуатації державних водогосподарських об'єктів комплексного призначення, міжгосподарських зрошувальних і осушувальних систем;

- внесення пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у сфері розвитку водного господарства та гідротехнічної меліорації земель, управління, використання та відтворення поверхневих водних ресурсів [6].

3) Державна служба геології та надр України (далі – Держгеонадра) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра екології та природних ресурсів і який реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр.

Основними завданнями Держгеонадр є:

- реалізація державної політики у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр (веде державний облік підземних вод та водного кадастру, організовує і координує роботу з проведення моніторингу підземних вод; забезпечує пошук і розвідки корисних копалин на території України, у межах територіальних вод, континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони України);

- внесення на розгляд Міністра екології та природних ресурсів пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр [7].

4) Державна екологічна інспекція України (далі – Держекоінспекція) входить до системи органів виконавчої влади та утворюється для забезпечення реалізації державної політики зі здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення й охорони природних ресурсів.

Основними завданнями Держекоінспекції є:

- реалізація державної політики зі здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням вимог законодавства у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення й охорони природних ресурсів;

- здійснення у межах повноважень, передбачених законом, державного нагляду (контролю) за додержанням вимог законодавства, зокрема, щодо охорони, раціонального використання та відтворення вод і відтворення водних ресурсів;

- внесення на розгляд Міністра екології та природних ресурсів пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення й охорони природних ресурсів (раціонального використання, відтворення й охорони поверхневих та підземних вод, внутрішніх морських вод і територіального моря, водних живих ресурсів та природних ресурсів територіальних вод, континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони України) [8].

Варто звернути увагу на такий орган, як Державне агентство рибного господарства України (далі – Держрибагентство). Зауважимо, що серед переліку органів, що здійснюють державне управління в галузі використання й охорони вод та відтворення водних ресурсів, перелік яких надається у Водному кодексі України [9], цього органу немає.

Однак саме це агентство займається водними біоресурсами, які, на нашу думку, мають належати до водних ресурсів (обсяги поверхневих, підземних і морських вод відповідної території) як складова частина цих ресурсів.

Отже, буде доцільним додати до переліку органів, що здійснюють державне управління в галузі використання й охорони вод та відтворення водних ресурсів у п. 3 ст. 13 Водного Кодексу України «центральный орган виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері рибного господарства та рибної промисловості, охорони, використання та відтворення водних біоресурсів, регулювання рибальства, безпеки мореплавства суден флоту рибного господарства».

Державне агентство рибного господарства України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра аграрної політики та продовольства і який реалізує державну політику у сфері рибного господарства та рибної промисловості, охорони, використання та відтворення водних біоресурсів, регулювання рибальства, безпеки мореплавства суден флоту рибного господарства.

Зазначимо, що нині Держрибагентство координується через Міністра аграрної політики та продовольства. Вважаємо доцільним у разі віднесення цього агентства до переліку органів, що здійснюють державне управління в галузі використання й охорони вод та відтворення водних ресурсів, здійснювати координацію діяльності цього агентства через Міністра екології та природних ресурсів, тому що координацію діяльності всіх інших органів цього переліку, здійснює саме цей Міністр.

Основними завданнями Держрибагентства є:

- реалізація державної політики у сфері рибного господарства та рибної промисловості, охорони, використання та відтворення водних біоресурсів, регулювання рибальства, безпеки мореплавства суден флоту рибного господарства;

- внесення на розгляд Міністра аграрної політики та продовольства пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у сфері рибного господарства та рибної промисловості, охорони, використання та відтворення водних біоресурсів, регулювання рибальства, безпеки мореплавства суден флоту рибного господарства [10].

Проаналізувавши компетенцію центральних органів виконавчої влади у сфері охорони та відтворення вод, раціонального використання водних ресурсів, зосередимо увагу на компетенції місцевого самоврядування у галузі регулювання водних відносин на їх території. Зауважимо, що місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст. Місцеве самоврядування

здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

1) До компетенції обласних, Київської та Севастопольської міських рад у галузі регулювання водних відносин на їх території належить:

- забезпечення реалізації державної політики у галузі використання й охорони вод та відтворення водних ресурсів;

- погодження державних цільових, міждержавних програм використання й охорони вод та відтворення водних ресурсів, участь в їх виконанні;

- розроблення, затвердження та виконання регіональних програм використання й охорони вод та відтворення водних ресурсів;

- координація діяльності районних і міських рад із використання й охорони вод та відтворення водних ресурсів;

- затвердження проектів зон санітарної охорони господарсько-питних водозаборів тощо [9].

2) До відання районних рад у галузі регулювання водних відносин на їх території належить:

- координація роботи сільських, селищних, міських (міст районного підпорядкування) рад під час проведення ними міжтериторіальних водогосподарських і водоохоронних заходів та подання їм відповідної методичної допомоги;

- організація роботи, пов'язаної з ліквідацією наслідків аварій та стихійного лиха, погіршенням якості вод або їх шкідливою дією, залучення у встановленому порядку до цієї роботи підприємств, установ і організацій;

- організація роботи по винесенню в натуру та влаштуванню прибережних захисних смуг вздовж річок, морів та навколо водойм;

- внесення у встановленому порядку пропозицій щодо оголошення водних об'єктів об'єктами природно-заповідного фонду до Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних рад;

- обмеження, тимчасова заборона (зупинення) діяльності підприємств та інших об'єктів у разі порушення ними вимог водного законодавства в межах своєї компетенції тощо [9].

3) До відання сільських, селищних, міських та районних у містах рад у галузі регулювання водних відносин на їх території належить:

- здійснення заходів щодо раціонального використання й охорони вод та відтворення водних ресурсів;

- контроль за використанням й охороною вод та відтворенням водних ресурсів;

- встановлення правил загального користування водними об'єктами в порядку, визначеному у Водному Кодексі України;

- обмеження, тимчасова заборона (зупинення) діяльності підприємств та інших об'єктів у разі порушення ними вимог водного законодавства в межах своєї компетенції;

- організація роботи, пов'язаної з ліквідацією наслідків аварій та стихійного лиха, погіршенням якості вод або їх шкідливою дією, залучення у встановленому порядку до цієї роботи підприємств, установ і організацій тощо [9].

**Висновки.** У результаті проведеного аналізу було встановлено, що функції управління в галузі охорони, використання та відтворення вод розподілені між різними центральними органами виконавчої влади, що призводить до їх дублювання, неоднозначного тлумачення положень природоохоронного законодавства та неефективного використання бюджетних коштів. З урахуванням того, що система публічного адміністрування у цій сфері на поточний час потребує невідкладного реформування, варто погодитися з пропозицією переходу до інтегрованого управління водними ресурсами, запропонованому у стратегії державної екологічної політики України на період до 2020 року [1]. Інтегроване управління водними ресурсами – це процес, що сприяє скоординованому розвитку та управлінню водними, земельними і пов'язаними ресурсами, з метою максимізації економічних досягнень і соціального благополуччя на основі справедливості і без компромісів щодо стійкості життєво-важливих екосистем [11, с. 200].

Також треба зазначити, що є невідповідність між понятійно-категоріальним апаратом у різних нормативних правових актах, наприклад Водний кодекс України використовує «галузь використання й охорони вод та відтворення водних ресурсів», коли Держводагенство «сфера управління, використання та відтворення поверхневих водних ресурсів». З огляду на це можна зробити помилковий висновок, що Держводагенство не здійснює функцію охорони, хоча за тим самим Водним кодексом України належить до органів, що здійснюють державне управління в галузі використання й охорони вод та відтворення водних ресурсів. На нашу думку, доцільно дотримуватись термінології, зазначеної у Водному кодексі України, у всіх інших законодавчих актах.

На наш погляд, додатково до контролю з боку центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування доцільно використовувати допомогу громадськості у галузі використання й охорони вод та відтворення водних ресурсів. Державні органи не завжди функціонують оперативіно. Під час проведення незалежних експертиз громадськість може сприяти збору доказів порушень, а реалізація права громадськості на участь у прийнятті рішень у галузі використання й охорони вод та відтворення водних ресурсів прискорить ліквідацію негативних наслідків.

Отже, можемо зробити висновок про нагальну необхідність реформування системи публічного адміністрування у галузі використання й охорони вод та

відтворення водних ресурсів для відповідності її європейським стандартам.

#### Література

1. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року: Закон України від 21.12.2010 р. № 2818-VI. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 26. Ст. 218. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2818-17>.
2. Ястремська О.М. Публічне адміністрування: навчальний посібник / О.М. Ястремська, Л.О. Мажник. Х.: ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2015. 132 с.
3. Кузьменко О.В. Правова детермінація поняття «публічне адміністрування». Юридичний вісник. 2009. № 3(12). С. 20-24.
4. Чернов С.І. Публічне адміністрування: текст лекцій / С.І. Чернов, С.О. Гайдученко. Х.: ХНУМГ, 2014. 97 с.
5. Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України: Постанова КМУ від 21.01.2015 р. № 32. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/32-2015-%D0%BF>.
6. Положення про Державне агентство водних ресурсів України: Постанова КМУ від 20.08.2014 р. № 393. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/393-2014-%D0%BF>.
7. Положення про Державну службу геології та надр України: Постанова КМУ від 30.12.2015 р. № 1174. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1174-2015-%D0%BF>.
8. Положення про Державну екологічну інспекцію України: Постанова КМУ від 19.04.2017 р. № 275. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/275-2017-%D0%BF>.
9. Водний кодекс України: Закон України від 04.06.2017 р. № 213/95-вр. Відомості Верховної Ради України. 1995. № 24. Ст. 189. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/213/95-%D0%B2%D1%80/page>.
10. Положення про Державне агентство рибного господарства України: Постанова КМУ від 30.09.2015 р. № 895. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/895-2015-%D0%BF>.
11. Сазонець І.Л. Басейнове управління як ефективний державний метод забезпечення раціонального використання водних ресурсів підприємствами України / І.Л. Сазонець, О.В. Покуль. Вісник соціально-економічних досліджень зб. наук. праць за ред. М.І. Зверькова (гол. ред.) та ін. 2015. Вип. 3. № 58. С. 158–205.

**Гарсія Е. Ф.,**

*аспірант докторантури та аспірантури  
Одеського державного університету внутрішніх справ  
Надійшла до редакції: 09.02.2018*