

Ліщук Н.В.

Національний університет водного господарства та природокористування

ЗАКОРДОННИЙ ДОСВІД ОРГАНІЗАЦІЙНОГО ТА НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ВОДНИМИ РЕСУРСАМИ

Проаналізовано міжнародний досвід вирішення водних проблем. Виділено специфіку державного управління водними ресурсами у провідних країнах світу. Наведено основні переваги впровадження інтегрованого управління на основі закордонного досвіду. Запропоновані шляхи впровадження інтегрованого басейнового підходу для України на всіх рівнях управління.

Ключові слова: державне управління, органи державної влади, водні ресурси, організаційний механізм, басейновий принцип управління.

Постановка проблеми. Невід'ємною складовою частиною державного управління природокористуванням є управління водними ресурсами, які складають головну ланку в системі природокористування будь-якої країни. Державне втручання у цій сфері шляхом встановлення та дотримання в суспільстві певної державної водної політики, здійснення цілеспрямованого впливу на суспільні процеси є нагальним та неминучим явищем на всіх рівнях організації державного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Досвід зарубіжних країн в управлінні водними ресурсами вивчався багатьма науковцями України, зокрема М.А. Хвесиком, О.В. Яроцькою, Л.І. Каленіченком, В.А. Сташуком, А.В. Яциком, І.А.Пашенюк, С.С. Дубняк, С.А. Дубняк, М.Ю. Тарасовою, В.А. Голяном.

Постановка завдання. Основною метою статті є визначення основних шляхів удосконалення існуючого в Україні організаційного та нормативно-правового забезпечення державного управління водними ресурсами на основі аналізу закордонного досвіду.

Виклад основного матеріалу дослідження. Міжнародне співтовариство, розуміючи життєвабезпечуючу роль водних ресурсів для цивілізації, намагається вирішувати водні проблеми спільними зусиллями всіх країн.

На думку К.В. Папенова, водні ресурси стають фактором, який суттєво впливає на соціально-економічний розвиток суспільства і визначає стан середовища проживання людини, таким чином, питання раціонального використання й охорони вод стають невід'ємною частиною національної безпеки будь-

якої країни [9]. Підходи різних авторів до визначення ролі води в системі суспільного відтворення проаналізовані В.А. Голяном, який вважає, що найбільш вдалим є визначення ролі водних ресурсів у системі суспільного відтворення В. Данилова-Данильяна: «Вода – стратегічний фактор розвитку, головна перевага країн в постіндустріальний період» [4].

Сучасні пріоритети водокористування були проголошені на цілому ряді міжнародних форумів і зустрічей глав держав та глав урядів. Так, значну увагу питанням збереження водних ресурсів на планеті та її якості було приділено в Програмі дій сталого розвитку «Порядок денний на ХХІ ст. (Agenda 21)», схваленої Конференцією ООН із навколишнього середовища та розвитку в 1992 р. в Ріо-де-Жанейро. Цю відданість народів світу ідеям сталого розвитку та охорони довкілля і водних ресурсів підтвердила Всесвітня зустріч (саміт) на найвищому рівні в Йоганнесбурзі в 2002 р. [5].

Для аналізу закордонного досвіду було обрано країни, що за досвідом впровадження інтегрованого басейнового принципу управління водними ресурсами є провідними у світі (Іспанія, Франція) і такі, що мають досвід державного управління, близький до України (Росія, Казахстан).

Одним із перших досвідів у світі із реалізації гідрографічного принципу управління був здійснений в Іспанії, коли у 1989 р. був прийнятий Водний Кодекс, що розподіляв адміністративні компетенції між національним урядом і місцевими органами влади на основі концепції змішаного органу – Національної водної ради, що об'єднувала загальні інтереси держави і водокористувачів, формувала водну політику.

Національна водна рада є вищим консультативним органом у питаннях, що стосуються водних ресурсів, адміністративно вона підпорядковується Міністерству навколишнього середовища. Державна адміністрація, автономні регіони, Басейнові водогосподарські організації, професійні та економічні організації, що існують на національному рівні, а також представники різних секторів, що використовують водні ресурси, представлені в даній Раді.

Ця ідея офіційної незалежності від державної адміністративної системи у групуванні національних територій, що розділяли загальну гідрографію, стала початковою точкою створення Гідрографічних конфедерацій – Басейнових організацій. Водні басейнові конфедерації в Іспанії були законодавчо оформлені Королівським наказом від 05 березня 1926 р., який чітко визначив систему управління водними ресурсами країни. Конфедерації розробили плани використання водних ресурсів із урахуванням інтересів різних водокористувачів у кожному басейні.

Згідно зі ст. 19 Водного Кодексу Іспанії, басейни річок, що протікають більш, ніж через один автономний регіон, складають Водні басейнові ради – басейнові водогосподарські організації (*Confederaciones Hidrográficas*), які є органами з власним юридичним статусом, відмінним від державного статусу, переданими в адміністративних цілях Міністерству навколишнього середовища і володіють повними автономними повноваженнями. У зв'язку з цим басейн річки прийнято вважати територією, через яку протікає вода на своєму шляху до моря, через мережу басейнів приток основної річки. В адміністративних цілях підземні басейни, розташовані в межах їх територіальних кордонів, також знаходяться під управлінням Басейнових організацій.

Особливістю системи державного управління водними ресурсами в Іспанії є чіткий розподіл на два рівні планування: регіональний (рівень річкового басейну, що є компетенцією басейнових організацій через спеціальні басейнові водні ради, в яких представлені всі політичні сили і водокористувачі) та національний (Міністерство навколишнього середовища). У сфері управління водними ресурсами не існує інших державних органів, крім Міністерства та Національної водної ради, що об'єднує усіх водокористувачів. І за водні ресурси, і за зрошення земель (гідротехнічна меліорація) відповідальність несуть загальнонаціональні та регіональні (автономні) адміністрації, залежно від того, чи виходить дана діяльність за кордони відповідальності останніх чи ні.

Однією з найбільш збалансованих, найкращих у світі, як вважають фахівці, є система управління водними ресурсами у Франції, яка функціонує з 1964 р. [8].

Державне управління водними ресурсами у Франції покладене на Міністерство екології, енергетики і сталого розвитку (регламентація і контроль). Також це Міністерство є координатором Міжвідомчої комісії з питань водних ресурсів. На регіональному та місцевому рівнях міністерство делегує свої повноваження Регіональним управлінням із охорони довкілля, Департаментам управління територій та префект-координаторам у кожному водному басейні. Окремий державний орган – Національне управління водних ресурсів та середовища, що відповідальне за моніторинг і погоджує свої дії з Міністерством екології [1].

З метою залучення громадськості та вирішення водних проблем навіть на централізованому національному рівні у Франції діє дорадчий представницький орган, що співпрацює з міністерством екології – Національний комітет із водних ресурсів. Він об'єднує делегатів від водокористувачів, територіальних громад, органів державного управління, а також представників та голів басейнових комітетів.

Даний орган бере участь у визначенні державної політики, вирішенні спільних для двох і більше басейнів проблем, обговоренні та погодженні усіх проектів та заходів на рівні великих регіонів, визначенні ціни на воду та вимог до якості водопостачання та водовідведення. Механізм державного управління у сфері використання, охорони та відтворення водних ресурсів у Франції опирається на такі основні принципи:

1) Юридичне закріплення децентралізації. Цей принцип гарантує для кожного автономного гідрографічного басейну таку організацію всіх зацікавлених у водопостачанні і відповідальних за його реалізацію сторін, що дозволяє на місцевому рівні вирішувати конфлікти інтересів між промисловістю, іригацією, рибним господарством, комунальними адміністраціями, асоціаціями і місцевим населенням.

2) Вода – загальне багатство суспільства. Всі люди відповідальні за користування водою, і вода має вартість, оскільки повинна бути очищена і доставлена до споживача, що вимагає певних затрат.

3) Вода платить за воду. Французька система базується на тому, що водокористувачі повинні повністю покривати затрати, необхідні для інвестування в розвиток водогосподарської інфраструктури та її експлуатації.

Основним рівнем управління у Франції є рівень гідрографічних басейнів, у кожному з яких функціонує Басейновий комітет та Агентство водних ресурсів, на яких покладені функції регулювання водокористування та екологічного інспектування, а питання управління водними ресурсами й питання політичного й економічного характеру виконують урядові органи. Територія Франції, виходячи з басейнового принципу, поділена на 6 частин, відповідно утворено 6 басейнових комітетів і 6 агентств, які функціонують із 1967 р.

Басейновий комітет є «місцевим парламентом води», який виступає законодавцем у всіх водних проблемах басейну. Кожен басейновий комітет представлений трьома категоріями членів: колегія представників держави – префект, представники виборчих органів влади регіонів, департаментів, комун (мери, депутати, сенатори, радники та ін.), що мають відношення до водних ресурсів; колегія водоспоживачів – представники від промисловості, сільського господарства, економічного сектора, об'єднання охорони навколишнього середовища; колегія представників державної адміністрації (від міністерств до місцевих адміністрацій).

Басейновий комітет визначає водну політику регіону з урахуванням національної політики. Мета цієї політики – захист ресурсів води від вичерпання, забезпечення очищення води від забруднюючих речовин, підтримання рівноваги водного середовища з іншими природними компонентами. Ключовим виконавчим органом державної політики у галузі водних ресурсів Франції є Агентства водних ресурсів, що діють у межах кожного гідрографічного басейну, реалізують на практиці постанови басейнового комітету.

Агентства водних ресурсів – партнер мешканців, промисловців, фермерів, адміністрації з питань проведення робіт, що поліпшують стан водних джерел, якість питної води, компоненти ландшафту, які формують водне середовище. Агентство виконує функції експерта і технічного радника у вирішенні проблем водозабезпечення, виділяє кошти на реалізацію тих чи інших технічних проектів, зокрема видає кредити на пільгових умовах. Агентство фінансує не більше 40% вартості технічного проекту.

Французький досвід є прикладом функціонуючої організації управління водними ресурсами, що об'єднує всі зацікавлені сторони в безконфліктному управлінні водними ресурсами в рамках гідрографічного басейну. Басейнові організації виконують не тільки функції планування і регуляції, а й контролюють виконання функцій.

У Франції створена також унікальна система фінансування всіх необхідних функцій із питань охорони навколишнього середовища за принципом «забруднювач платить». Очевидно, що наведені вище аспекти управління водними ресурсами Франції можуть стати основоположними для України [8].

Управління водним господарством у Росії на басейнових принципах розпочалося ще в 1962 р. за часів СРСР із впровадженням до структури управління водними ресурсами Басейнових водогосподарських управлінь. Відповідно до Положення Уряду Російської Федерації № 370 від 22 липня 2004 р., Міністерство природних ресурсів Росії – єдиний вищий державний орган виконавчої влади, що здійснює функції розробки державної політики і системи нормативно-правового регулювання в сфері вивчення, використання, відновлення, охорони водних ресурсів [2].

На державному рівні проблемами водного господарства займається Федеральне державне агентство водних ресурсів, що підпорядковується Міністерству природних ресурсів. Основною одиницею управління у сфері використання і охорони водних об'єктів (у рамках басейнових округів, що складаються з басейнів річок, і пов'язаних з ними підземних водних об'єктів і морів) є басейнові водні управління, що підпорядковуються Державному агентству водних ресурсів. Басейновим управлінням підпорядковуються державні установи та організації водних ресурсів відповідного регіону, а також експлуатаційні та аналітико-експертні організації.

Основні функції державного управління в галузі раціонального використання і охорони водних ресурсів, відновлення водних об'єктів, запобігання та ліквідації шкідливої дії вод здійснюють Федеральне агентство водних ресурсів (Росводресурсов), а також Федеральна служба з нагляду у сфері природокористування (Росприроднагляд), Федеральна служба з екологічного, технологічного і атомного нагляду (Ростехнагляд) і Федеральна служба з гідрометеорології та моніторингу навколишнього середовища (Росгідромет). Міністерство природних ресурсів і екології Російської Федерації (Мінприроди Росії) здійснює керівництво і координацію діяльності цих підвідомчих йому федеральних органів виконавчої влади.

Відповідно до Указу Президента Російської Федерації від 12 травня 2008 р. № 724 «Питання системи і структури федеральних органів виконавчої влади», до системи Міністерства природних ресурсів і екології Російської Федерації вклю-

чені 3 служби і 2 агентства: Федеральна служба з гідрометеорології та моніторингу довкілля, Федеральна служба з нагляду у сфері природокористування, Федеральна служба з екологічного, технологічного і атомного нагляду, Федеральне агентство водних ресурсів, Федеральне агентство з надрокористування [3].

Державне агентство водних ресурсів у Росії забезпечує виконання широкого кола завдань, серед яких державний облік поверхневих і підземних вод. Для забезпечення раціонального використання і охорони водних ресурсів створені басейнові ради, що розробляють рекомендації з використання і охорони водних ресурсів у межах басейнового округу. Ці рекомендації враховуються у розробці схем їх комплексного використання й охорони. Басейнові водні управління є спеціально уповноваженими державними територіальними (басейновими) органами Міністерства природних ресурсів Російської Федерації міжрегіонального рівня, що проводять державну політику і здійснюють державне управління у сфері використання і охорони водних об'єктів у межах басейну водного об'єкта чи його частини.

Басейнові водні управління безпосередньо здійснюють покладені на них повноваження і координують діяльність територіальних органів Міністерства природних ресурсів Російської Федерації з питань державного управління у сфері використання і охорони водних об'єктів, що розташовані на території суб'єктів Російської Федерації в межах басейну водного об'єкта.

У системі державного управління водними ресурсами функціонують територіальні органи управління водними ресурсами, що здійснюють свою діяльність у взаємодії з органами державної влади суб'єктів РФ, повноважними представниками Президента РФ у державних округах, з органами місцевого самоврядування і громадськими організаціями [6].

Цікаво, що повноваження щодо формування та реалізації державної політики, а також нормативно-правового забезпечення в галузі меліорації земель покладено не на Агентство з водних ресурсів, а на Департамент меліорації і технічного забезпечення, який є структурним підрозділом Міністерства сільського господарства Росії. Департамент здійснює свої функції через територіальні, спеціально уповноважені державні органи в галузі меліорації земель у взаємодії з органами державного управління АПК суб'єктів РФ. Разом вони утворюють єдину систему органів виконавчої влади, які забезпечують здійснення комплексу

меліоративних заходів і контроль за станом і використанням меліорованих земель.

Впровадження інтегрованого управління в Центральній Азії розпочалося у 1956 р. Найяскравішим є приклад державного управління водними ресурсами Республіки Казахстан. Відмінністю даної країни є підпорядкування Комітету з водних ресурсів (спеціально уповноважений орган у сфері використання і охорони водного фонду) Міністерству сільського господарства, а не Міністерству природних ресурсів.

Державне управління водогосподарським комплексом у Казахстані здійснюють Уряд, уповноважений державний орган управління використанням та охороною водного фонду, місцеві представницькі та виконавчі органи (масліхатів, областей, міст, районів, аулів (сіл)), а також інші державні органи у межах своєї компетенції. Управління підземними водами здійснюється уповноваженим органом за погодженням із державним органом геології та охорони надр. До інших спеціально уповноважених державних органів у галузі використання і охорони вод віднесені органи, що здійснюють у межах своєї компетенції охорону навколишнього середовища, надр, рибних запасів, рослинного і тваринного світу, державний санітарний та ветеринарний нагляд.

Уряд у межах своєї компетенції взаємодіє з іншими державними органами, перелік яких наводиться нижче. Відносини, що виникають між державними органами управління в частині раціонального використання та охорони вод, регулюються законодавством Казахстану. Басейнові водогосподарські управління є територіальними підрозділами Комітету з водних ресурсів і забезпечують інтегроване управління водними ресурсами та координацію між суб'єктами водокористування у водному басейні [7].

Аналіз системи державного управління та впровадження басейнового принципу управління в Республіці Казахстан свідчить про чіткий розподіл функцій у сфері використання й охорони водного фонду з урахуванням комплексності та підпорядкування на усіх рівнях (національний, державний, басейновий, територіальний). Державне управління здійснюється за водогосподарсько-басейновим та адміністративно-територіальним принципами, що пов'язано з особливістю вод як об'єктів використання.

Управління поверхневими водами покладено на Комітет водних ресурсів Міністерства сільського господарства, а підземними – на Міністерство індустрії та нових технологій.

Аналіз організаційних схем державного управління водними ресурсами у Великій Британії, Нідерландах, Німеччині, Швеції, Канаді та Сполучених Штатах Америки показав, що існують різні форми організаційного забезпечення управління водними ресурсами, від чисто басейнових до змішаних. Проте у всіх схемах обов'язковою є участь державних органів на національному і регіональному (басейновому) рівнях, а найбільш вдалою є чисто басейнова організація управління водними ресурсами.

Приклади іноземних країн, які мають тривалий історичний період становлення і реформування організаційних структур, показують необхідні шляхи впровадження інтегрованого басейнового підходу для України на всіх рівнях управління:

1) Управління на основі гідрографічних принципів вимагає створення єдиної організаційної структури в межах однієї країни, що пов'язує складну ієрархічну організацію по вертикалі і по горизонталі. Головним інструментом управління водними ресурсами на основі гідрографічних кордонів є побудова організаційних структур відповідно до ієрархії водних об'єктів, у першу чергу природних, а надалі і штучних. Тому організація управління водою повинна будуватися не в адміністративних межах, а за єдиною гідрографічною територією.

2) Врахування інтересів водокористувачів усіх галузей по горизонталі (міжгалузева інтеграція, тобто узгодження інтересів для забезпечення можливостей спільного використання водних ресурсів, за рахунок створення єдиної організації на національному рівні – Національної водної ради та Водних агентств і Басейнових комітетів у басейнах окремих річок).

3) Узгодження управління водними ресурсами на різних рівнях ієрархії по вертикалі. Якщо річковий басейн розташований всередині країни, то басейнова водогосподарська організація (БВО), створена в структурі Національної водної ради, у складі якої можуть бути територіальні управління водними ресурсами під-басейнів, відповідає за управління водним господарством басейнів і підбасейнів і діє

згідно з регламентом БВО (подібно до транскордонного БВО). При БВО створюються Басейнові Ради з різних «зацікавлених суб'єктів із різними функціональними правами і обов'язками залежно від законів країни – з дорадчими (як у Казахстані), або з виконавчими (як у Франції, Іспанії, Голландії – там вони називаються Комітетами або Правліннями).

4) Система громадської участі в управлінні водними ресурсами повинна будуватися таким чином, щоб представники водокористувачів та інших зацікавлених суб'єктів активно брали участь не тільки в контролі, але і в плануванні та здійсненні водогосподарських робіт із водокористування за рахунок залучення власних коштів та інших джерел фінансування. Громадська участь має забезпечити прозорість роботи водогосподарських органів і запобігти трансформації колишньої адміністративної системи в нову професійно-галузеву (система управління в Іспанії).

5) Формування загального розуміння, що така узгодженість є вигідною для всіх, тобто середній дохід кожного водокористувача вищий, коли всі водокористувачі співпрацюють, а не конкурують.

6) Розділення функцій і завдань із управління водними ресурсами, їх охорони і відтворення з функціями і завданнями розвитку галузі меліорації земель, які в більшості країн покладаються на державні органи з управління сільським господарством (агропромисловим комплексом).

7) Децентралізація владних повноважень і делегування частини функцій і завдань із управління водними ресурсами органам місцевого самоврядування.

Висновки. Враховуючи світовий досвід переходу до інтегрованого басейнового принципу управління, доцільно реорганізувати систему державного управління водними ресурсами в Україні як на національному, так і на взаємозв'язаних із ним регіональному та місцевому рівнях, враховуючи основні принципи ІУВР та досягнення європейських країн. Реорганізація державного управління водними ресурсами в Україні, очевидно, має реалізуватися у вигляді державної водної реформи.

Список літератури:

1. Organization du Comite national de l'eau, France, 2018. URL:<http://www.Comitenationaldeleau.fr/organization>.
2. Водный Кодекс Российской Федерации от 29 июля 2017 г. № 261-ФЗ. Собрание законодательства РФ. 2017. № 31. Ст. 4810. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_170158.
3. Григорьев Е.Г. Водные ресурсы России: проблемы и методы государственного регулирования. Москва: Научный мир, 2007. С. 110.
4. Данилишин Б.М., Хвесик М.А., Голян В.А. Економіка природокористування: підручник. Київ: Кондор, 2009. 465 с.

5. Декларація та план виконання рішень Всесвітньої зустрічі на вищому рівні зі сталого розвитку 26 серпня – 04 вересня 2002 р., Йоганнесбург, Південна Африка. Київ, 2007. 97 с.
6. Кавешников Н.Т. Менеджмент водохозяйственного производства и охраны окружающей среды. Москва: КолосС, 2008. 309 с.
7. Тыртышный Е. Аналитический обзор существующей системы управления водными ресурсами в Казахстане. 2004. URL: http://berg-bendery.org/new_resources/water/supervising/mwrk.doc.
8. Яцик А.В., Грищенко Ю.М., Волкова Л.А., Пашенюк І.А. Водні ресурси: використання, охорона, відтворення, управління: підручник. Київ: Генеза, 2007. 360 с.
9. Папенов К.В. Опыт Германии в управлении водными ресурсами. Москва: Макс Пресс, 2000. С. 16–20.

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ОРГАНИЗАЦИОННОГО И НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ВОДНЫМИ РЕСУРСАМИ

Проанализирован международный опыт решения водных проблем. Выделено специфику государственного управления водными ресурсами в ведущих странах мира. Приведены основные преимущества внедрения интегрированного управления на основе зарубежного опыта. Предложены пути внедрения интегрированного бассейнового подхода для Украины на всех уровнях управления.

Ключевые слова: государственное управление, органы государственной власти, водные ресурсы, организационный механизм, бассейновый принцип управления.

FOREIGN EXPERIENCE OF ORGANIZATIONAL, LEGAL AND REGULATORY FRAMEWORK OF PUBLIC ADMINISTRATION OF WATER RESOURCES MANAGEMENT

The analysis of international experience in solving water problems has been carried out. The specifics of the public administration of water resources in the leading countries of the world are highlighted. The experience of countries with experience of public administration close to Ukraine is analyzed. The main advantages of implementing of integrated management on the basis of foreign experience are presented. The necessary ways of implementing an integrated basin approach for Ukraine at all levels of governance are shown.

Key words: public administration, public authorities, water resources, organizational mechanism, basin principle of management.