



Державне управління водними ресурсами України та Польщі: порівняльний аналіз

Tweet

Tweet

Like 0 Share

У статті на основі теоретико-правового порівняльного аналізу нормативного регулювання державного управління водними ресурсами в Україні та Польщі розкриваються сутнісні характеристики управління у галузі водного права. Автор аналізує спеціальні принципи організації управління, систему органів загальної та спеціальної компетенції, зміст їх функцій та завдань. Зроблено висновок про наявність однакових інститутів в механізмі правового регулювання даної групи суспільних відносин. Запропоновано використати позитивний досвід Польщі щодо переходу на басейновий принцип управління водними ресурсами.

Ключові слова: державне управління; органи загальної компетенції; органи спеціальної компетенції; басейновий принцип державного управління.

Yaremak Z. Public management of the water resources of Ukraine and Poland: contrastive analysis.

On the grounds of the theoretically judicial contrastive analysis of the statutory regulation of public management of the water resources in Ukraine and Poland, the article reveals the essential control characteristic in the field of the water use right. The author analyzes the special principles of mechanism of public management, the system of overall competence and dedicated agencies, their functions and purposes. From the research that has been carried out it is possible to conclude that there exist similar institutions in the scope of the mechanism of the set group of social relations legal regulation. The findings suggest that the Poland's approach to shift to the basin principle of public management of the water resources could also be useful for our country.

Key words: public management; overall competence agencies; dedicated agencies; basin principle of public management.

Yaremak Z.W., Przykarpacki Uniwersytet Narodowy imienia Wasyla Stefanyka (m. Iwano-Frankowsk), docent Katedry Sądownictwa, dr nauk prawnych, docent

Zarządzanie państwowe zasobami wodnymi Ukrainy i Polski: analiza porównawcza

W artykule na podstawie teoretycznie-prawnej analizy porównawczej regulacji normatywnej zarządzania państwowego zasobami wodnymi na Ukrainie i w Polsce rozkrywają się charakterystyki merytoryczne zarządzania w zakresie prawa wodnego.

W wyniku przeprowadzonego badania przeanalizowano specjalne zasady zarządzania w dziedzinie wykorzystania i ochrony wód. Ustalono, że w Polsce, w odróżnieniu od ukraińskiego prawodawstwa wodnego, normatywnego umocowania z określeniem treści nabyły takie zasady, jak: racjonalnego i kompleksowego wykorzystania wód z uwzględnieniem ich charakterystyk ilościowych i jakościowych; wspólności interesów i ścisłej współpracy zarządzania państwowego, użytkowników wód i społeczeństwa; priorytetowości realizacji funkcji ekologicznej; samowystarczalności systemu zarządzania; przeznaczenia funkcjonalnego zarządzania państwowego. Zaproponowano wykorzystanie pozytywnych doświadczeń zagranicznych na Ukrainie w sprawie wdrożenia zasady basenowej zarządzania zasobami wodnymi, która jest zadeklarowana zgodnie z prawem, ale w praktyce przeważnie ma orientację branżową i administracyjno-terytorialną.

Co do systemu, struktury i kompetencji organów, uprawnionych do realizacji funkcji i zadań w zakresie racjonalnego wykorzystania i ochrony wód, to wyciągnięto wniosek o podobieństwie instytucji prawnych w tym zakresie, regulacji prawnych. Jednakowym w organizacji systemu zarządzania państwowego w zakresie zasobów wodnych Ukrainy i Polski jest to, że podstawowe znaczenie w zarządzaniu zasobami wodnymi, w tym w kontekście międzynarodowym, odgrywają odpowiednie ministerstwa ochrony środowiska. Co do kompetencji funkcjonalnych, to w obu krajach kompetencje w zakresie regulacji prawnej stosunków wodnych mają zarówno organy kompetencji ogólnych, dla których funkcja ta nie jest priorytetowa, jak i specjalnie utworzone organy, których zadaniem jest zarządzanie zasobami wodnymi.

Організація управління в галузі охорони довкілля має свої особливості, які виявляються в тому, що воно функціонує, з одного боку, в середовищі антропогенного характеру, а з іншого – у середовищі екосистемного характеру, яке відображає стан природних ресурсів, динаміку біотичних процесів, навколишнього природного середовища. У зв'язку з цим, традиційно виділяють такі особливості цього виду управління, як його комплексний характер, що обумовлено об'єктивним законом єдності всіх природних ресурсів і вплив на один з них прямо чи опосередковано може відобразитись на інших ресурсах: «вплив на одну частину природи відображається прямо чи опосередковано на інших її частинах і може вплинути на якісний стан навколишнього природного середовища в цілому» [1, с.178]. Водночас при здійсненні управління відбувається його диференціація за видами природних ресурсів з метою врахування специфіки охорони і використання кожного з них.

Державне управління у галузі використання та охорони вод характеризується певними особливостями, пов'язаними із цим природним ресурсом як об'єктом правового регулювання. В першу

чергу, система управління охороною водних ресурсів основана на принципі басейнового управління, що базується на управлінні водними ресурсами в межах річкового басейну. По-друге, басейновий принцип державного управління є основою інтегрованого управління водними ресурсами, який передбачає взаємозв'язок та скоординованість управління водними, земельними та пов'язаними з ними ресурсами [2, с. 7; 3, с. 225; 4, с. 106]. По-третє, для управління водними ресурсами найбільш характерне міжнародне співробітництво в рамках організації комплексного керівництва транскордонними водотоками, що зумовлює необхідність адаптації українського водного законодавства до законодавства ЄС, в тому числі через упровадження положень Водної Рамкової Директиви [5, с. 111].

Метою даної публікації є з'ясування сутнісних характеристик, системи органів, завдань та функцій державного управління у галузі водного права та на основі теоретико-правового аналізу водного законодавства Польщі та України виробити рекомендації та запозичити позитивний зарубіжний досвід у сфері раціонального використання та охорони вод.

Теоретико-правове розуміння суті державного управління водними ресурсами визначається як особливий вид діяльності держави, який передбачає цілеспрямований вплив державних органів влади через спеціально створений механізм державного управління на процеси водокористування, відтворення та збереження вод в межах окремих річкових басейнів і на території країни в цілому з метою забезпечення сталого і екологічно збалансованого розвитку її водоресурсного потенціалу [6, с. 26].

Легальне визначення поняття державного управління дається в Указі Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98 «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні»: державне управління – вид діяльності держави, що полягає у здійсненні нею управлінського, тобто організуючого впливу на ті сфери і галузі суспільного життя, які вимагають певного втручання держави шляхом використання повноважень виконавчої влади [7]. Загальні засади управління в галузі охорони навколишнього природного середовища регулюються розділом IV Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [8]. Особливості здійснення державного управління в галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів із закріпленням басейного принципу управління законодавчо визначено Водним кодексом України (ВК) (глава 3) [9]. Законом України від 24.05.2012 затверджено Загальнодержавну цільову програму розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну р. Дніпро до 2021 року [10], яка передбачає реалізацію комплексу заходів із впровадження системи інтегрованого управління водними ресурсами за басейновим принципом.

Державне управління у галузі використання та охорони вод і відтворення водних ресурсів здійснюються системою органів державної влади, які залежно від характеру та обсягу компетенції поділяються на органи загальної та спеціальної компетенції (інша класифікація – органи загального управління, спеціальні органи надвідомчого управління і контролю, спеціальні органи відомчого управління і контролю [11, с. 123-124]). До органів загальної компетенції (державні органи, які поряд із загальними управлінськими повноваженнями виконують і функції управління в галузі охорони довкілля, в тому числі і щодо водних ресурсів) відноситься: Кабінет Міністрів України (компетенція

визначена ст. 14 ВК, Уряд Автономної Республіки Крим, місцеві Ради та їх виконавчі комітети (ст. 8, 8-1, 9, 10, 17-1, 17-2 ВК).

В свою чергу органи спеціальної компетенції (органи державної виконавчої влади, для яких здійснення функції управління охороною та використанням докільля є основним завданням) за характером та обсягом повноважень поділяються на три групи: комплексної компетенції – ті, які виконують всі або переважну більшість функцій управління в галузі природокористування стосовно всіх без винятку природних ресурсів; галузевої – органи, які забезпечують використання окремих природних ресурсів; функціональної – ті, що виконують одну або декілька природоохоронних функцій стосовно всіх природних ресурсів.

Спеціально уповноваженими органами державної виконавчої влади у галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів є:

а) центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища – Міністерство екології та природних ресурсів України (ст. 15 ВК);

б) спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань водного господарства – Державне агентство водних ресурсів України (ст. 16 ВК);

в) спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр – Державна служба геології та надр України (ст. 17 ВК);

г) центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони і раціонального використання вод та відтворення водних ресурсів – Державна екологічна інспекція України (ст. 15-2, 19 ВК).

Основні завдання у сфері реалізації державної політики щодо 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 покладені на Державне агентство водних ресурсів України (п.1 ч. 3 Положення про Державне агентство водних ресурсів України [12]). Для виконання вищенаведених функцій і державних завдань розвитку водного господарства структура Держводагентства України складається із басейнових управлінь водних ресурсів, регіональних, обласних, міжрайонних та районних управлінь водного господарства, управлінь експлуатації каналів. У перспективі басейнові управління здійснюватимуть практично повний обсяг функцій щодо управління водними ресурсами, включаючи вивчення стану водних ресурсів, ведення їх обліку, видачу дозволів на спеціальне водокористування, охорону вод, забезпечення захисту від шкідливої дії вод, моніторинг вод, паспортизацію, кадастр та інші. Їх структурні підрозділи – управління водного господарства, – на балансі яких знаходяться основні фонди, будуть забезпечувати захист від шкідливої дії вод, перерозподіл та охорону водних ресурсів, інші функції в межах їх компетенції і працювати в рамках басейнових угод [13, с. 57-58]. Разом з тим, державне управління в галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів здійснюється і територіальними органами Держводгоспу –

регіональними, обласними і т.д. управліннями водних ресурсів. Тому така структура державного управління, що має переважно галузеву й адміністративно-територіальну (а не басейнову орієнтацію) не відповідає задекларованому Водним кодексом України басейновому принципу управління водокористуванням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів [14, с. 117].

У Польщі головним джерелом правових норм, що регулюють водні правовідносини є закон від 18.07.2001 р. «Prawo wodne» [15] («Право водне»). Цьому Закону надано особливо важливого значення – саме навколо нього і повинна будуватися система законів і підзаконних правових актів, які регулюють принципи, побудову відносин та інституцій, що відповідають за збереження водних ресурсів.

На відміну від українського законодавства, яке в ст. 13 Водного кодексу регламентує лише басейновий принцип державного управління, що не достатньо для впровадження інтегрованого управління водними ресурсами [4, с. 106], «Prawo wodne» Польщі закріплює спеціальні принципи державного управління у зазначеній сфері. Так, відповідно до ст. 1 управління водними ресурсами проводиться з дотриманням правил раціонального і комплексного використання поверхневих і підземних водних ресурсів, беручи до уваги їхню кількість і якість (раціонального та комплексного використання вод). Правила спільних інтересів, що реалізуються як співпраця адміністрації, споживачів води і представників місцевої громади, беруться до уваги так, щоб отримати максимальну суспільну користь (принцип співробітництва державного управління, водокористувачів та громадськості). Управління водними ресурсами здійснюється таким чином, що діє у відповідності з інтересами суспільства, та не дозволяє погіршення екологічних функцій води та погіршення наземних екосистем і водно-болотних угідь, що безпосередньо залежать від води (принцип пріоритетності реалізації екологічної функції). Управління здійснюється за принципом самостійного фінансування, яке складається з коштів за послуги водопостачання, з урахуванням екологічних витрат і вартості ресурсів (принцип самоокупності системи управління). Управління водними ресурсами слугує для задоволення потреб народу, економіки, охорони вод і довкілля, пов'язаного з водними ресурсами (принцип функціонального призначення державного управління). У ст. 3 зазначено, що управління водою здійснюється у зв'язку з поділом держави на річкові басейни і водні регіони. Безумовно, аналогічні положення містяться і в національному законодавстві, однак чіткого закріплення окремою нормою, на жаль, не отримали.

Як справедливо зазначається в науковій літературі, ці принципи акумулюють в собі найбільш важливі питання, пов'язані з управлінням водними ресурсами та їх збереженням. Законодавець вказує на два важливі елементи, що відносяться до управління водами. Перший включає в себе всеосяжний характер комплексного використання вод. З іншого боку, управління водними ресурсами має бути раціональним. Раціональність передбачає максимальне використання потенціалу води, з мінімальним втручанням і в той же час із застосуванням засобів їх захисту [16, с. 163-164].

Одним з найголовніших питань, врегульованих законом «Prawo wodne», є система (структура) органів адміністрації (так звана «водна адміністрація» [17, с. 128]), які відповідають за реалізацію норм даного закону та інших актів, що у своїй сукупності утворюють підсистему водного права.

Польська адміністрація управління водними ресурсами включає всіх суб'єктів, для яких законом визначені завданнями в даній галузі управління. Це, зокрема, всі державні органи (центральні та місцеві), інші особи без статусу державного органу (наприклад, науково-дослідні інститути, що виконують завдання гідрологічних, метеорологічних, гідрогеологічних державних служб, а також водні компанії; громадськість, яка також бере участь в управлінні водними ресурсами) [16, с. 175]. Специфіка управління охороною довкілля, в тому числі і водами, у Польщі полягає в тому, що, з одного боку, Польща як учасник Європейського Союзу визнає існуючу на рівні Європейського Співтовариства систему органів управління в екологічній сфері, а з іншого, – характеризується власною системою управління в даній сфері [18, с. 203].

Визначна роль у сфері державного управління водними ресурсами належить саме органам державної адміністрації, структура та функціональні повноваження яких законодавчо закріплені у ст. 4 закону «Prawo wodne». Органами у питаннях управління водними ресурсами є:

- відповідний міністр у справах водного господарства – Міністр навколишнього середовища;
- голова Державного управління водного господарства (ДУВГ) як центральний орган урядової адміністрації, підпорядкований відповідному міністру у справах водного господарства;
- директор регіонального управління водного господарства (РУВГ) як орган урядової регіональної адміністрації, підпорядкований голові ДУВГ;
- воєвода;
- одиниці місцевого самоврядування [19, с. 51-52].

Перше, на що слід звернути увагу, аналізуючи систему адміністративних органів так званої водної адміністрації, є неоднорідний характер цієї структури. Так, законом пропонується ряд повноважень для органів загальної адміністрації, тобто таких органів, сфера діяльності яких не обмежується одним тільки водним правом. До цієї групи відносяться: 1) орган адміністрації центрального рівня – це міністр, так як саме міністр охорони навколишнього середовища на даний момент відповідає за водне господарство; 2) органи адміністрації регіонального рівня – воєводства – одноосібний орган і одночасно представник державної адміністрації на території; 3) органи адміністрації місцевого рівня: староста (на території середньої за величиною одиниці поділу країни – повіти); 4) органи муніципальної влади – органи місцевого самоврядування у межах найменшої одиниці поділу території країни – гміни.

До другої групи відносяться ті органи адміністрації, які є спеціалізованими, але основний напрямок їх спеціалізації не обмежується водним господарством. В цю групу входять: 1) головний інспектор охорони навколишнього середовища; 2) воєводський (обласний) інспектор охорони навколишнього середовища; 3) санітарна інспекція. Ці органи, хоч і не створені спеціально для охорони водних ресурсів та здійснення водно-господарської політики, але все ж, для повного та ефективного виконання їх основних завдань їм необхідно вживати заходів для забезпечення і збереження водних ресурсів.

Третю групу складає ряд спеціалізованих органів водної адміністрації, які відповідають виключно за вирішення різних питань, пов'язаних з водно-господарською політикою і охороною водних ресурсів. До цієї групи відносяться такі адміністративні органи: 1) головний голова Державного Управління Водного Господарства; 2) директор Воєводського Управління Водного Господарства [17, с. 128-129].

Як бачимо, однаковим в організації системи державного управління у галузі водних ресурсів України та Польщі є те, що основне значення в управлінні водними ресурсами, в тому числі в міжнародному контексті, відіграють відповідні міністерства охорони навколишнього середовища. Дані міністерства мають у розпорядженні урядові і самоврядні адміністрації на всіх рівнях адміністративного поділу, регіональні органи управління водними ресурсами, державні спеціалізовані служби інтегрованого управління водними ресурсами, раціонального використання, охорони та захисту вод. Щодо функціональних повноважень, то, як і в Україні, компетенцією у галузі правового регулювання водних відносин наділені як органи загальної компетенції, для яких дана функція не є пріоритетною, так і спеціально створені органи, на які покладаються завдання щодо управління водними ресурсами.

На підставі проведеного порівняльного аналізу водного законодавства України та Польщі доцільно зробити висновок про подібність положень правового регулювання щодо організації державного управління водними ресурсами (басейновий принцип управління; системи органів державної влади загальної та спеціальної компетенції; завдання та функції державного управління тощо). Водночас Україні варто перейняти позитивний досвід Польщі щодо повномасштабного застосування басейного принципу управління водними ресурсами, а також економічної моделі цільового фінансування заходів, спрямованих на раціональне використання, охорони вод та відтворення водних ресурсів. Все це сприятиме більш ефективному впровадженню системи інтегрованого управління водними ресурсами з метою комплексного та скоординованого управління всіма видами природних ресурсів, їх раціонального використання та охорони, формуванню засад сталого розвитку.

3.В. Яремак, доцент кафедри судочинства Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника, кандидат юридичних наук, доцент

Література:

1. Колбасов О. С. Экология: политика – право. Правовая охрана природы в СССР / О. С. Колбасов. – М. : Наука, 1976. – 229 с.
2. Сташук В. Сьогодення потребує інтегрованого управління водними ресурсами // Урядовий кур'єр. – 2008. – С. 7.
3. Дьяков О. А. Басейновий підхід до управління водними ресурсами у південних регіонах України // Стратегічні пріоритети. – 2009 р. – № 2 (11). – С. 225 – 229.
4. Рябець К. А. Адміністративно-правове впровадження інтегрованого управління водними ресурсами // Сучасне земельне, аграрне, екологічне та природоресурсне право: актуальні проблеми теорії та практики : Матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (21 – 22 травня 2010 р., м. Біла Церква). – С. 106 – 107.
5. Кулько А. В. Інтегроване управління водними ресурсами міжнародних водотоків: проблеми та перспективи механізмів міжнародно-правової регламентації // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2013. – № 4. – С. 107 – 112.

6. Вострікова Н. В. Зміст та сутність державного управління водними ресурсами // Теорія та практика державного управління. – 2015. – Вип. 1. – С. 25 – 32.
7. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 21. – С. 32.
8. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 червня 1991 р. № 1264-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.
9. Водний кодекс України від 06 червня 1995 р. № 213/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 24. – Ст. 189.
10. Загальнодержавна цільова програма розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну р. Дніпро до 2021 року : Закон України від 24.05.2012 // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 17. – Ст. 146.
11. Природноресурсове право України : [навч. посіб.] / [за ред. І. І. Каракаша]. – К. : Істина, 2005. – 376 с.
12. Положення про Державне агентство водних ресурсів України : постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 р. № 393 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 71. – Ст. 1995.
13. Науково-практичний коментар Водного кодексу України / Н. О. Багай, Н. Р. Кобецька, І. В. Мироненко [та ін.] ; за заг. ред. Н. Р. Кобецької. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – 360 с.
14. Яремак З. В. До питання басейнового принципу управління водними ресурсами // Вдосконалення правового захисту прав та основних свобод людини і громадянина : Матер. щорічної Всеукр. наук.-практ. конф. (29 – 30 квітня 2011 р.). – Івано-Франківськ : Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника, 2011. – С. 115 – 118.
15. Prawo wodne : ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. [Електронний ресурс] // Internetowy System Aktów Prawnych. – Режим доступу :

<http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20120000145>.
16. 16. *Wojciech Radecki, Jerzy Rotko*. Podstawowe cechy czeskiego prawa wodnego z polskiej perspektywy // Przegląd prawa ochrony środowiska. – 2014 r. – № 1. – С. 139 – 178.
17. 17. Корольова М.А. Водне господарство Польщі // Вода: гігієна і екологія. – 2013. – № 3-4(1). – С. 126 –
18. 18. Антонюк У. В. Державно-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища в Україні і Польщі : порівняльний аналіз // Університетські наукові записки. – 2011. – № 4 (40). – С. 201 – 206.
19. Правові підстави для створення та функціонування міжнародних річкових комісій. Розбудова польсько-білорусько-української водної політики в басейні Бугу. – Луцьк, 2008. – 95 с.

Tweet

Tweet

Like 0 Share

