

Юридичні науки

УДК 349.6

Милоненко Юлія Валеріївна

студентка

*Інституту прокуратури та кримінальної юстиції
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

Милоненко Юлия Валерьевна

студентка

*Института прокуратуры и криминальной юстиции
Национального юридического университета имени Ярослава
Мудрого*

Mylonenko Yulia

Student of the

*Criminal Justice and Prosecutors Training Institute
Yaroslav Mudryi National Law University*

Васільєва Валерія Анатоліївна

студентка

*Інституту прокуратури та кримінальної юстиції
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

Васильева Валерия Анатольевна

студентка

*Института прокуратуры и криминальной юстиции
Национального юридического университета имени Ярослава
Мудрого*

Vasilieva Valeriya

Student of the

*Criminal Justice and Prosecutors Training Institute
Yaroslav Mudryi National Law University*

**ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ УПРАВЛІННЯ ВОДНИМИ
РЕСУРСАМИ У ФРАНЦІЇ ТА УКРАЇНІ: ПОРІВНЯЛЬНО-
ПРАВОВИЙ АСПЕКТ**

**ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ УПРАВЛЕНИЕМ
ВОДНЫМИ РЕСУРСАМИ ВО ФРАНЦИИ И В УКРАИНЕ:
СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ**

**STATE REGULATION OF WATER RESOURCES MANAGEMENT IN
FRANCE AND IN UKRAINE: COMPARATIVE LEGAL ASPECT**

***Анотація.** У статті розглядаються підходи до адміністрування сфери водокористування в Україні та Французькій Республіці. Досліджено особливості французького басейнового принципу управління водними ресурсами, а також систему компетентних органів Республіки у сфері водозабезпечення, розмежування повноважень останніх тощо. Досліджено сучасний стан управління водними ресурсами в Україні, централізовану систему органів уповноважених на адміністрування водних ресурсів. Проаналізовано можливості удосконалення системи водокористування в Україні у відповідності до стандартів Французької Республіки. Запропоновано введення принципу басейнового управління водними ресурсами, а також утворення нових спеціалізованих органів управління водокористуванням в Україні, що дозволить підвищити ефективність використання та розпорядження водними ресурсами.*

***Ключові слова:** водокористування, басейновий принцип, публічне управління, префект-координатор, міжміністерська комісія з питань водних ресурсів, Державне агентство водних ресурсів України.*

***Аннотация.** В статье рассматриваются подходы к администрированию сферы использования воды в Украине и во Французской Республике. Исследовано особенности французского бассейнового принципа управления водными ресурсами, а также систему*

компетентных органов Республики в сфере водоснабжения, разграничение полномочий последних т.п. Исследовано современное состояние управления водными ресурсами в Украине, централизованную систему органов уполномоченных на администрирование водных ресурсов. Проанализированы возможности совершенствования системы водопользования в Украине в соответствии со стандартами Французской Республики. Предложено введение принципа бассейнового управления водными ресурсами, а также образование новых специализированных органов управления водопользования в Украине, что позволит повысить эффективность использования и распоряжения водными ресурсами.

Ключевые слова: водопользование, бассейновый принцип, публичное управление, префект-координатор, межминистерская комиссия по вопросам водных ресурсов, Государственное агентство водных ресурсов Украины.

Summary. The article discusses approaches to water management in Ukraine and French Republic The peculiarities of the French basin principle of water management, as well as the system of competent authorities of French Republic in the sphere of water supply and distribution of their powers, are investigated. The current state of water resources management in Ukraine, the centralized system of bodies authorized for water resources management are investigated. Possibilities of improvement of water system in Ukraine in accordance with French standards are analyzed. The essence of the "Water Policy Strategy" introduced by the Cabinet of Ministers of Ukraine is explained. It is proposed to introduce the principle of basin water use, as well as the creation of new specialized bodies of water resources management in Ukraine, which will increase the efficiency of water use and distribution.

Key words: water management, basin principle, public administration, prefect coordinator, inter-ministerial commission on water resources, state agency of water resources of Ukraine.

Актуальність. Вода є чи не найважливішою умовою життєдіяльності людини. Останнім часом ситуація з водними ресурсами в світі є надзвичайно напруженою, країни Африканського континенту та країни екваторіального та тропічного кліматичних поясів потерпають від зневоднення, натомість країни помірної клімату не раціонально, а дуже часто навіть зашкоджуючи навколишньому природному середовищу використовують водні об'єкти [10, с. 327].

Україна, обравши євроінтеграційний шлях свого розвитку, взяла на себе зобов'язання скорегувати національне законодавство у відповідності до норм міжнародного екологічного права, зокрема і права Європейського союзу. В контексті зазначених положень, дослідження міжнародних напрацювань у сфері управління водним ресурсом набуває для нашої держави особливо актуального звучання.

Постановка проблеми. Публічне управління у водному господарстві України перебуває на етапі істотної трансформації, що супроводжується інтенсивним удосконаленням його політико-правових засад. Урахування при цьому зарубіжного досвіду надає можливість створення ефективної національної системи публічного управління у сфері водокористування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Науковим та теоретичним підґрунтям для розробки цієї проблеми стали роботи таких вчених у галузі екологічного права, як В. І. Андрейцев, Г. І. Балюк, Ю. О. Вовк, А.П.Гетьман, А. К. Соколова, Ю. С. Шемшученко, М. В. Шульга та ін. Безпосередньо питанням правового водокористування приділено увагу в працях таких правознавців, як М. М. Бринчук, С. О. Боголюбов, О. Л. Дубовик, О. С. Колбасов, Н. В. Локтева.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Дослідження досвіду Французької республіки у питанні публічного адміністрування водокористування є надзвичайно важливим для України з огляду на те, що відповідно до Стратегії водної політики України,

розробленої Міністерством Екології та природних ресурсів саме Французьку модель управління намагається впроваджувати наша країна [11].

Мета статті. Метою статті є комплексне дослідження законодавчого та інституційного регулювання водокористування у Французькій Республіці та України. Виявлення можливостей удосконалення режимів водокористування в Україні.

Викладення основного матеріалу. Публічне управління водного господарства країн Європейського союзу по праву вважається найдосконалішим. Оскільки воно реалізується із застосуванням низки нормативно-правових актів Євросоюзу. Зокрема, Водна Рамкова Директива ЄС закріпила фундаментальне правило водокористування, а саме те, що вода є спадщиною, яку необхідно охороняти [4]. Загалом публічне адміністрування у водному господарстві країн ЄС має певну специфіку. Вона характеризується внутрішньодержавними особливостями кожної окремо взятої країни. Однак є певні риси, що притаманні всім, без виключення, країнам-членам Європейського союзу. Ці спільності обумовлені зокрема і прийняттям Директиви Європарламенту "Про встановлення рамок діяльності Співтовариства в галузі водної політики". Ця директива обумовлює наявність таких спільних рис водної політики європейських країн як:

- 1) Оновлення систем водовідведення;
- 2) Встановлення різних систем оподаткування в залежності від мети використання водних ресурсів;
- 3) Встановлення правил загального та спеціального водокористування [4].

Сяська О. В зазначає, що серед країн ЄС французька система управління водними ресурсами є однією із кращих [9, с. 218].

У Франції чотири закони забезпечують основу політики водокористування. Закон 1964 р. передбачає інтегроване управління водою у її природному середовищі, у гідрографічному басейні, разом із створенням басейнових комітетів, у яких мають представництво усі зацікавлені особи. Закон 1984 р. про рибний промисел оперує поняттям збереження водних середовищ. Закон 1992 р. визначає водні ресурси як загальнонаціональну спадщину. Окрім того, він встановлює принцип збалансованого управління ними, намагаючись гарантувати збереження водних екосистем, регенерацію водойм, економне використання води і захист від повеней. На основі аналізу вищенаведеної нормативної бази можна виявити основні принципи управління водними ресурсами у Франції:

1. Децентралізація управління на рівні басейнів;
2. Концентрація та координація дій через діяльність басейнових комітетів, в яких представлені всі зацікавлені сторони;
3. Використання нетрадиційних економіко-інвестиційних важелів (наприклад принцип «забруднювач платить», відповідно до якого діє чітка система фіксованих специфічних грошових зборів з водокористувачів).
4. Планування та програмування на довгострокову перспективу.
5. Інтегроване управління.
6. Чіткий розподіл обов'язків між органами державної влади та приватними операторами у галузі водопостачання та водовідведення [5].

Інституційно ж керівництво та охорону водних ресурсів у Франції здійснює Міністерство екології, енергетики, сталого розвитку та морських середовищ. Зазначене міністерство є координатором Міжміністерської комісії з питань водних ресурсів, головою якої є Прем'єр-міністр.

На регіональному та місцевому рівні міністерство делегує свої повноваження наступним чином:

- 1) у кожного із 7 басейнів є префект-координатор, який визначає суть повноважень державних служб щодо розпорядження водними ресурсами;
- 2) на рівні регіонів функціонують управління з охорони навколишнього середовища;
- 3) у кожному департаменті (орган місцевого самоврядування територіальної громади), діє Департаментне управління територій [1, с. 13].

Основним рівнем управління у Франції є рівень гідрографічних басейнів, у кожному з яких, відповідно до закону від 16 грудня 1964 року, функціонує Басейновий комітет та Агентство водних ресурсів. Басейновий комітет, або так званий «водний парламент» визначає: політику з використання, відтворення та охорони водних ресурсів в межах басейну; основні напрямки роботи агентства; розробляє та контролює виконання Генерального плану з розвитку та управління водними ресурсами, який затверджується префектом-координатором [2, с.211].

Підсумовуючи все вищенаведене, варто відзначити, що система управління водними ресурсами Французької Республіки є доволі збалансованою. І попри численну кількість контролюючих органів, суперечності щодо розпорядження водними ресурсами виникають вкрай рідко, завдяки чіткому розмежуванню компетенцій та повноважень.

В Україні, попри суттєву схожість методів державного управління водними ресурсами із Французькою Республікою ситуація склалась інакше.

Водні ресурси України складаються з поверхневих, підземних та морських вод. Поверхневі водні об'єкти займають 24,1 тис. км², або 4 % загальної території України. Водно-господарський комплекс України є складною природо-господарською системою, яка визначається власними засадами функціонування, структурою, особливостями реалізації поставлених завдань та пріоритетами розвитку. Якщо оцінювати рівень

законотворчості у сфері водокористування, то загалом законодавство є досить змістовним та чисельним, має свою ієрархію та систему. Основними документами, що регулюють сферу водокористування є Конституція України, Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища», Водний кодекс України, а також спеціалізовані підзаконні нормативні акти, такі як Постанова Кабінету Міністрів «Про Державне агентство водних ресурсів України» [6], а також наказ Міністерства екології та природних ресурсів «Типове положення про басейнові ради» [7]. Однак, на сьогодні через недостатньо ефективний інструментарій у сфері водокористування, існує проблема незаконного використання водних ресурсів. З метою її врегулювання, Кабінетом Міністрів було впроваджено

«Стратегію водної політики» [11], пріоритетним завданням якої є формування єдиного комплексного підходу до реформування сфери водних ресурсів в Україні. У цій Стратегії здійснюється аналіз різних проблемних секторів: законодавства, інвестиційного управління, методології моніторингу й контролю, модернізації міської й промислової інфраструктури, децентралізаційних процесів, міжвідомчої взаємодії, антикорупційної діяльності. В перспективі Стратегія має стати єдиним джерелом узгодження локальних ініціатив у сфері водних ресурсів [3, с. 15].

Головною інституцією, яка здійснює управління водними ресурсами, на сьогодні є Державне агентство водних ресурсів України. Постанова Кабінету міністрів «Положення про Державне агентство водних ресурсів України» від 20 серпня 2014 р. № 393. Цим документом встановлюється, що основними завданнями Держводагенства є формування та реалізація державної політики у сфері управління, використання та відтворення поверхневих водних ресурсів, меліоративних систем. Для реалізації поставлених завдань цей орган виконавчої влади провадить узагальнення практики, видає, анулює, здійснює переоформлення дозволів на проведення

робіт на землях водного фонду, організовує планово-фінансову роботу в апараті Держводагентства [6].

Наступною важливою складовою публічного водокористування є видання спеціальних дозволів на водокористування.

Підставою виникнення права спеціального водокористування є дозвіл, який видається відповідними державними органами: Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською, Севастопольською міськими державними адміністраціями – у разі використання води водних об'єктів загальнодержавного значення; органом виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань охорони навколишнього природного середовища, обласними, Київською та Севастопольською міськими радами за погодженням із Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською, Севастопольською міськими державними адміністраціями – у разі використання води водних об'єктів місцевого значення, таким чином можна стверджувати, що в Україні управлінням водокористування займається Державне агентство водних ресурсів, на місцевому рівні дотримання норм і правил водокористування контролюють місцеві державні адміністрації [8].

Важливим нововведенням стало формування так званих Басейнових рад – майже таких самих як у Франції. Басейнові ради утворюються Держводагентством і діють у відповідності до Типового положення про басейнові ради, у якому зазначається що басейнова рада є дорадчим органом і у своїй діяльності керується Конституцією України, Водним кодексом України, міжнародними договорами України, законами, та іншими нормативно-правовими актами з метою вироблення пропозицій та забезпечення узгодження інтересів підприємств, установ та організацій у галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів у межах басейну, а також сприянню забезпечення інтегрованого управління водними ресурсами у межах території річкового басейну [7].

Таким чином, можна зазначити, що Україна поступово відходить від централізованого управління водними ресурсами, надає перевагу децентралізації, та все більше делегує управлінські повноваження територіальним громадам.

Висновки і пропозиції. Підсумовуючи все вищенаведене, варто відзначити, що велика кількість контролюючих органів за умови достатньої їх компетенції є досить ефективним явищем. До того ж, з огляду на гідрографічні особливості території України, вбачається доцільним удосконалення шляхів імплементації басейнового принципу управління водними ресурсами по всій території України, а також формування нових спеціалізованих незалежних органів адміністрування сфери водокористування. Це дозволить підвищити рівень якості управління водними ресурсами завдяки тому, що спеціалізовані органи в рамках своїх компетенцій зможуть всебічно досліджувати проблемні питання водокористування, а також впроваджувати методи їх подолання.

Література

1. Танасів Д. О. Управління водними ресурсами у Франції / Д. О. Танасів, Р. О. Кириша, М. М. Ткачук // Вісник Національного університету водного господарства та природокористування. Технічні науки. 2014. Вип. 1. С. 11-18.
2. Рябець К. А. Зарубіжний політико-правовий досвід публічного управління у галузі водного господарства / К. А. Рябець // Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України. 2018. Вип. 1. С. 202-220.
3. Соколова А. К. Проблеми законодавчого забезпечення права водокористування / А. К. Соколова // Теорія і практика правознавства. 2013. Вип. 2.

4. Директива 2000/60/ЄС Європейського Парламенту і Ради "Про встановлення рамок діяльності Співтовариства в галузі водної політики" від 23 жовтня 2000 року // Верховна Рада України URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_962
5. Государственная водохозяйственная политика во Франции. Французский опыт в поддержку международных инициатив. URL: http://www.cawater-info.net/review/pdf/wa-ter_france.pdf.
6. Постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 393 «Про затвердження Положення про Державне агентство водних ресурсів України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393-2014-%D0%BF>
7. Наказ Міністерства екології та природних ресурсів від 26.01.2017 № 23 «Про затвердження Типового положення про басейнові ради». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0231-17>
8. Водний кодекс України, Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1995, №24. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/213/95-%D0%B2%D1%80>
9. Сяська О. В. Аналіз зарубіжного досвіду регулювання процесів водокористування та перспективи його застосування в Україні / О. В. Сяська // Економічні науки. Сер. : Економіка та менеджмент. 2013. Вип. 10. С. 213-224.
10. Рябець К. А. Екологічне право України: Навчальний посібник. К.: Центр учбової літератури, 2009. 438 с.
11. Зелена книга. Стратегія водної політики України. 2019, URL: https://drive.google.com/file/d/1_jvIralYlJB6qu4tOqDVam3B7jd7LHGh/view