

Л.В. ГБУР

Люся Володимирівна Гбур, аспірант Національного університету біоресурсів і природокористування України

ОРГАНИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ЯК СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ ВОДНИХ РЕСУРСІВ

Оптимізація системи органів публічної влади в сфері охорони, використання та відтворення водних ресурсів та вдосконалення їх функціонального забезпечення належить до основних тенденцій сучасної державної водної політики в Україні. В Основних напрямках державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки, які затверджено постановою Верховної Ради України від 5 березня 1998 р. № 188/98-ВР¹, наголошувалось, що серед найбільш актуальних проблем, які потребують вирішення, в сфері використання та охорони водних ресурсів – це недостатня ефективність існуючої системи управління охороною та використанням водних ресурсів внаслідок недосконалості нормативно-правової бази і організаційної структури управління. Зазначена проблема є актуальною і сьогодні, незважаючи на те, що пройшло вже 20 років з часу прийняття зазначеного нормативно-правового акта. Проведення адміністративної реформи та процеси децентралізації влади, які характерні для сучасних адміністративно-правових відносин в Україні, лише актуалізують дослідження правового статусу органів публічної влади в сфері охорони, використання та відтворення водних ресурсів.

Досліджувана нами проблематика є предметом наукових пошуків як в адміністративному праві, так і в екологічному праві, зокрема природоресурсному. Спеціальні дослідження комплексного характеру, присвячені безпосередньо питанням правового статусу органів публічної влади в сфері охорони, використання та відтворення водних ресурсів в Україні, відсутні. Наявні окремі наукові праці щодо адміністративно-правового статусу суб'єктів охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки, авторами яких є О.В. Артеменко², М.Т. Гаврильців³, І.Д. Казанчук⁴ та інші вчені. Зокрема, зазначеними авторами проведено узагальнення системи суб'єктів адміністрування в сфері використання природних ресурсів та охорони навколишнього середовища, яка складається із загальнодержавних та місцевих органів, увага акцентується на нестабільності системи і структури центральних органів виконавчої влади.

Мета статті – на основі теорії адміністративного права, аналізу відповідних нормативно-правових актів, праць вчених та інших джерел здійснити структурно-функціональний аналіз діяльності органів публічної влади в сфері охорони, використання та відтворення водних ресурсів.

Зміцнення інституціональної спроможності системи управління навколишнім природним середовищем визначено в якості одного з інструментів національної екологічної політики відповідно до Концепції національної екологічної політики України на період до 2020 року, що схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2007 р. № 880-р.⁵ Це передбачає удосконалення системи державного контролю, зокрема формування єдиної системи контролю за дотриманням законодавства про охорону навколишнього природного середовища, виключення дублювання функцій контролю різними уповноваженими органами виконавчої влади; посилення відповідальності забруднювачів, розроблення нових правил проведення оцінки збитку на основі фактичних витрат на відновлювальні заходи тощо.

Аналіз правового становища органів публічної влади як суб'єктів адміністративно-правового регулювання відносин у сфері використання та охорони водних ресурсів передбачає насамперед визначення понять «публічна влада» та «публічна адміністрація», їх співвідношення із суміжними категоріями. Однією із новацій сучасного адміністративного права, свідченням оновлення категоріального апарату науки адміністративного права є запровадження терміна «публічна адміністрація».

В українському праві публічною владою визнається: а) влада народу як безпосереднє народовладдя; б) державна влада – законодавча, виконавча, судова; в) місцеве самоврядування. До цієї сукупності суб'єктів, що здійснюють публічну владу в Україні, відносять відповідно такі органи: а) Верховна Рада України, Президент України (як владний інститут), місцеві ради, які уособлюють владу народу, що реалізується безпосередньо через вибори; б) усі органи і установи, що реалізують державну владу, зокрема, органи виконавчої влади, суди та інші; в) усі органи і установи, що реалізують місцеве самовряду-

вання, включаючи органи самоорганізації населення тощо⁶. Тобто, можна зробити узагальнюючий висновок про те, що публічна влада є ширшим поняттям від державної влади.

У Проекті Концепції реформування публічної адміністрації (2005 р.) термін «публічна адміністрація» визначено як систему «органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів, які відповідно до закону чи адміністративного договору мають повноваження забезпечувати виконання законів, діяти в публічних інтересах (виконання публічних функцій)»⁷. Дещо вужчий підхід до визначення терміна «публічна адміністрація» запропонував В.Б. Авер'янов. На думку вченого, це сукупність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, які забезпечують виконання закону та здійснюють інші публічно-управлінські функції⁸. Заслуговує на увагу підхід, що був запропонований В. К. Колпаковим щодо з'ясування юридичної природи публічної адміністрації з огляду на функціональний та організаційно-структурний підхід. За функціонального підходу – це діяльність відповідних структурних утворень з виконання функцій, спрямованих на реалізацію публічного інтересу. Таким інтересом в українському праві визнається інтерес соціальної спільності, що легалізований і задоволений державою. За організаційно-структурного підходу публічна адміністрація – це сукупність органів, які утворюються для здійснення публічної влади⁹.

Таким чином, можна підсумувати, що органи публічної влади та публічна адміністрація вживаються в теорії адміністративного права як синоніми. У широкому розумінні публічна адміністрація охоплює як державних, так і недержавних суб'єктів публічної влади, які наділені відповідними державно-владними повноваженнями, що спрямовані на задоволення інтересів громадян, суспільства та держави. У вузькому розумінні публічна адміністрація включає лише органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, які забезпечують виконання закону та здійснюють інші публічно-управлінські функції.

Досліджуючи систему органів публічної влади в сфері використання та відтворення водних ресурсів, ми виходимо з того, що публічна влада здійснюється у різноманітних формах широким колом суб'єктів, починаючи від органів державної влади та закінчуючи окремими фізичними особами, тобто це «системне утворення, до складу якого входять як органи державної, насамперед, виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, так і приватні особи (фізичні та юридичні), задіяні в реалізації лише частини функцій, які покладаються на публічну владу»¹⁰.

До органів виконавчої влади належать Кабінет Міністрів України, міністерства, інші центральні органи виконавчої влади (служби, агентства, інспекції) та підпорядковані їм органи на рівні адміністративно-територіальних одиниць. Вищим органом у системі органів виконавчої влади є Кабінет Міністрів України. Правовий статус Кабінету Міністрів України визначено Конституцією України¹¹, Законом України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 р. № 794-VII¹², який закріплює організацію, повноваження і порядок діяльності Кабінету Міністрів України. Відповідно до ст. 2 зазначеного Закону одним із основних завдань Кабінету Міністрів України визначено розроблення й виконання загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, культурного розвитку, охорони довкілля, а також розроблення, затвердження і виконання інших державних цільових програм. Конкретизація повноважень Кабінету Міністрів України у сфері використання та охорони водних ресурсів здійснюється в галузевому законодавстві. Відповідно до ст. 17 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» на Кабінет Міністрів України покладено повноваження щодо реалізації визначеної Верховною Радою України екологічної політики; забезпечення розробки державних цільових, міждержавних екологічних програм та координації діяльності центральних органів виконавчої влади, інших установ і організацій України у питаннях охорони навколишнього природного середовища та інші повноваження відповідно до цього та інших законів України.

Зокрема, Водний кодекс України до відання Кабінету Міністрів України у галузі управління і контролю за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів відносить реалізацію державної політики у галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів, розпорядження внутрішніми морськими водами, територіальним морем, а також акваторією морських портів; здійснення державного контролю за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів; визначення пріоритетів водокористування; забезпечення розробки державних, цільових, міждержавних програм використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів; визначення порядку діяльності органів виконавчої влади у галузі використання й охорони вод та відтворення водних ресурсів, координацію їх діяльності; прийняття рішень про обмеження, тимчасову заборону (зупинення) діяльності підприємств, установ, організацій і об'єктів у разі порушення ними вимог водного законодавства; затвердження планів управління річковими басейнами та порядку їх розроблення; затвердження планів управління ризиками затоплення та порядку їх розроблення; керівництво зовнішніми зв'язками України в галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів; відведення акваторій морських портів; вирішення інших питань у галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів та інші повноваження.

Тобто, на Кабінет Міністрів України покладаються як організаційні, координаційні, так і контроль-но-наглядні функції в сфері використання та охорони водних ресурсів.

Компетенція Ради міністрів Автономної Республіки Крим у галузі управління і контролю за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів та обласних, Київської, Севастопольської міських державних адміністрацій, органу виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань охорони навколишнього природного середовища у галузі управління і контролю за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів визначена відповідно у ст. 17-1 та ст. 17-2 Водного кодексу України.

Однією із особливостей природоресурсних кодексів України є те, що у відповідних статтях не вживається конкретна назва центральних органів виконавчої влади (далі – ЦОВВ), що здійснюють діяльність у сфері управління природними ресурсами, а формулюється компетенція для них за функціональною спрямованістю. Такий підхід варто підтримати, зважаючи на те, що назви таких органів часто змінюються. Зокрема, Указом Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади»¹³ утворено Міністерство екології та природних ресурсів України та Державну екологічну інспекцію України шляхом реорганізації Міністерства охорони навколишнього природного середовища України, а низку ключових органів у сфері охорони та використання природних ресурсів перейменовано з комітетів в агентства (наприклад, Державне агентство водних ресурсів України створено шляхом реорганізації Державного комітету України по водному господарству).

Наразі в галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів Водний кодекс України визначає участь таких ЦОВВ:

1) ЦОВВ, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища (компетенція – ст. 15 ВК України). На сьогодні таким органом є Міністерство екології та природних ресурсів України. Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 21 січня 2015 р. № 32. Формування державної політики є одним із етапів політичного циклу, який пов'язаний з розробленням державної політики у певній сфері, створенням умов для її реалізації¹⁴;

2) ЦОВВ, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища (компетенція – ст. 15-1 ВК України). Відповідно до Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України, Мінприроди є головним органом у системі ЦОВВ, що не тільки забезпечує формування, а й реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища. Як зазначає Н.Р. Малишева, поділ всіх ЦОВВ на дві групи – тих, що забезпечують формування державної політики в одній чи декількох сферах, і тих, що реалізують таку політику, було запроваджено Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року¹⁵. Цілком підтримуємо позицію вченої про штучність такого поділу, що не полегшує правозастосування¹⁶;

3) ЦОВВ, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони і раціонального використання вод та відтворення водних ресурсів (компетенція – ст. 15-2 ВК України). ЦОВВ, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра екології та природних ресурсів і який реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони і раціонального використання вод та відтворення водних ресурсів є Державна екологічна інспекція України (Держекоінспекція). Положення про Держекоінспекцію затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 19 квітня 2017 р. № 275¹⁷;

4) ЦОВВ, що реалізує державну політику у сфері розвитку водного господарства (компетенція – ст. 16 ВК України) – таким органом є Державне агентство водних ресурсів України (Держводагентство), 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. Постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 393 затверджено Положення про Держводагентство¹⁸, в якому конкретизовано повноваження в сфері розвитку водного господарства. Зокрема, в Положенні закріплено 55 повноважень Держводагентства в сфері використання та охорони водних ресурсів;

5) ЦОВВ, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр (компетенція – ст. 17 ВК України) – Державна служба геології та надр України. Положення про Державну службу геології та надр України затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2015 р. № 1174¹⁹.

У спеціальній літературі висловлювались обґрунтовані пропозиції щодо удосконалення функціонального забезпечення в сфері охорони, відтворення та використання водних ресурсів. Найбільшою кількістю повноважень у галузі регулювання водних відносин відповідно до ВК України наділений ЦОВВ, що реалізує державну політику у сфері розвитку водного господарства (25 функцій) – Державне агентство водних ресурсів України. Аналіз основних повноважень даного агентства свідчить, що вони спрямовані лише на вирішення питань галузевого водоспоживання, меліорації та забезпечення населення питною водою. Однак вирішення питань охорони та відновлення водних ресурсів не є пріоритетни-

ми. Відповідно до Водного кодексу України саме Державне агентство водних ресурсів України є відповідальним за дотримання режиму у водоохоронних зонах та прибережних захисних смугах, однак ця функція виконується неналежно через слабкість агентства та його територіальних органів. Здебільшого діяльність агентства обмежується лише питаннями перерозподілу водних ресурсів і практично не торкається питання відновлення та їхнього збереження. Агентство не здатне впливати на плани використання води для цілей енергетики, промисловості, сільського господарства. Агентство також не вживає заходів щодо реалізації басейнового принципу державного управління водними ресурсами, який задекларований у Водному кодексі України.

В Україні запроваджено механізм та підходи до управління водними ресурсами з урахуванням басейнового принципу управління та гідрографічного районування території. З прийняттям Закону України від 4 жовтня 2016 р. № 1641-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впровадження інтегрованих підходів в управління водними ресурсами за басейновим принципом»²⁰ створено законодавчі передумови реформування системи управління водними ресурсами шляхом переходу від адміністративно-територіального до басейнового управління, при якому одиницею управління є район річкового басейну.

Відповідно до ст. 13-3 ВК України для вироблення пропозицій та забезпечення узгодження інтересів підприємств, установ та організацій у галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів у межах басейну центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері розвитку водного господарства, утворюється басейнова рада. Басейнова рада – це консультативно-дорадчий орган у межах території річкового басейну, утворений при центральному органі виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері розвитку водного господарства, з метою забезпечення раціонального використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів, інтегрованого управління ними. Типове положення про басейнові ради затверджено наказом Міністерства екології та природних ресурсів України від 26 січня 2017 р. № 23²¹.

Порівняльний аналіз повноважень, закріплених за органами публічної влади в сфері використання та охорони водних ресурсів, свідчить, що в окремих випадках має місце їх дублювання. Наприклад, повноваження щодо надання дозволів, погодження клопотань у спеціальному водокористуванні закріплено за обласними, Київською та Севастопольською міськими радами, Кабінетом Міністрів України, ЦОВВ, що реалізує державну політику у сфері розвитку водного господарства, ЦОВВ, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр, Радою міністрів АР Крим, обласними державними адміністраціями, Київською міською державною адміністрацією, Севастопольською міською державною адміністрацією, органами виконавчої влади АР Крим. Окремі повноваження щодо обмеження, тимчасової заборони (зупинення) діяльності підприємств, установ, організацій і об'єктів у разі порушення ними вимог водного законодавства закріплено за Кабінетом Міністрів України, ЦОВВ, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони і раціонального використання вод та відтворення водних ресурсів, у галузі управління і контролю за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів, обласними, Київською та Севастопольською міськими радами, районними радами, сільськими, селищними, міськими та районними у містах радами.

Тобто, аналіз функцій, закріплених у Водному кодексі України для всіх органів публічної влади показав, що багато їх, з метою удосконалення системи управління та децентралізації влади, підвищення ефективності державного управління в сфері використання та охорони водних ресурсів, потребують змістовного удосконалення, зміни, відміни, делегування іншим органам влади, у тому числі органам місцевого самоврядування.

¹ Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 38–39. – Ст. 248.

² *Артеменко О.В.* Система суб'єктів адміністрування у сфері охорони навколишнього природного середовища / О.В. Артеменко // Університетські наукові записки. – 2014. – № 3 (51). – С. 114–119.

³ *Гаврильців М.Т.* Адміністративно-правові засади діяльності органів виконавчої влади у сфері забезпечення природоохоронної функції держави: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / М.Т. Гаврильців. – Л., 2011. – 20 с.

⁴ *Казанчук І.Д.* Адміністративно-правова система суб'єктів охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки в Україні / І.Д. Казанчук // Право і суспільство. – 2016. – № 5. – С. 95–101.

⁵ Офіційний вісник України. – 2007. – № 79. – С. 170.

⁶ *Белкін Л.М.* Проблематика забезпечення законності в теорії публічної адміністрації / Л.М. Белкін // Юридичний вісник. – 2015. – № 1 (34). – С. 51.

⁷ Проект Концепції реформування публічної адміністрації в Україні : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.pravo.org.ua/files/administr/Konceptsiya_reform_publ_admin_2.doc

⁸ *Авер'янов В.Б.* Реформування українського адміністративного права: ґрунтовний привід для теоретичної дискусії / В.Б. Авер'янов // Право України. – 2003. – № 5. – С. 117.

⁹ *Колпаков В.К.* Про публічні адміністрації / В.К. Колпаков // Право України. – 2003. – № 5. – С. 30.

¹⁰ Патерило І.В. До розуміння сутності і змісту категорії «публічна адміністрація» / І.В. Патерило // Науковий вісник міжнародного гуманітарного університету. – 2014. – № 9-1. – С. 48 (Серія «Юриспруденція»).

¹¹ Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141 (зі змінами).

¹² Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 13. – Ст. 222.

¹³ Урядовий кур'єр. – 2010. – № 234. – 14 грудня.

¹⁴ Малишева Н.Р. Науково-практичний коментар до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» / Н.Р. Малишева, М.І. Єрофєєв. – Х.: Право, 2017. – 416 с. – С. 97.

¹⁵ Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 38. – Ст. 385.

¹⁶ Малишева Н.Р. Науково-практичний коментар до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» / Н.Р. Малишева, М.І. Єрофєєв. – Х.: Право, 2017. – 416 с. – С. 100.

¹⁷ Урядовий кур'єр. – 2017. – № 89. – 17 трав.

¹⁸ Урядовий кур'єр. – 2014. – № 164. – 09 верес.

¹⁹ Урядовий кур'єр. – 2016. – № 3. – 07 січн.

²⁰ Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 46. – Ст. 780.

²¹ Офіційний вісник України. – 2017. – № 22. – С. 426. – Ст. 636.

Резюме

Гбур Л.В. Органи публічної влади як суб'єкти адміністративно-правового регулювання відносин у сфері використання та охорони водних ресурсів.

Стаття присвячена з'ясуванню управлінської діяльності органів публічної влади. Надається загальна характеристика та розкривається правовий статус органів публічної влади у сфері використання та охорони водних ресурсів. Розв'язання зазначеного завдання здійснюється крізь призму нормативного регулювання та доктринальних підходів.

Ключові слова: адміністративне право, управлінська діяльність, суб'єкти адміністративно-правового регулювання, органи публічної влади, публічна адміністрація, використання та охорона водних ресурсів.

Резюме

Гбур Л.В. Органы публичной власти как субъекты административно-правового регулирования отношений в сфере использования и охраны водных ресурсов.

Статья посвящена выяснению управленческой деятельности органов публичной власти. Дается общая характеристика и раскрывается правовой статус органов публичной власти в сфере использования и охраны водных ресурсов. Решение указанной задачи осуществляется через призму нормативного регулирования и доктринальных подходов.

Ключевые слова: административное право, управленческая деятельность, субъекты административно-правового регулирования, органы публичной власти, публичная администрация, использование и охрана водных ресурсов.

Summary

Hbur L. Public authorities as subjects of administrative and legal regulation of relations in the field of use and protection of water resources.

This article explains the management activities of public authorities. The general characteristic is given and the legal status of public authorities in the field of water use and protection is revealed. The decision of this task is carried out with the help of normative regulation and doctrinal approaches.

Key words: administrative law, administrative activity, subjects of administrative legal regulation, public authorities, public administration, use and protection of water resources.