

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління (Наказ Міністерства освіти і науки України від 06.11.2014 № 1279)

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
удосконалення та розвиток



№ 5, 2014 [Назад](#) [Головна](#)

УДК 351.9:351.778.3

С. С. Антонова,

*к. е. н., доцент кафедри державного управління та місцевого самоврядування
Національного університету водного господарства та природокористування*

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ВОДОЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАСЕЛЕННЯ

S. E. Antonova,

*Associate Professor of Public Administration and Local Government,
National University of Water Management and Nature Resources Use, Candidate of Economic Sciences*

ORGANIZATIONAL AND LEGAL SUPPORT IN PUBLIC ADMINISTRATION OF THE POPULATION WATER SUPPLY

У статті проаналізовано організаційно-правові основи водозабезпечення населення, встановлені проблеми правового регулювання водопостачання, наведено порівняння українського та європейського водного законодавства та напрямки їх гармонізації.

The article analyzes the organizational and legal framework of the population water supply, established problems of legal regulation of water supply, contains the comparison of Ukrainian and European water legislation and directions of their harmonization.

Ключові слова: водозабезпечення населення, водопостачальні підприємства, державне управління, організаційне забезпечення, проблеми правового регулювання.

Keywords: the population water supply, water supply companies, public administration, organizational support, problems of legal regulation.

Постановка проблеми. Водохоронне законодавство в Україні, незважаючи на стрімку законодавчу правотворчість, не стало на заваді бурхливого погіршення стану водних ресурсів у багатьох регіонах. Головна причина – брак ефективного державного управління водокористуванням через відсутність якісної нормативно-правової бази щодо його реалізації [7, с. 84]. Створення сучасної системи управління водозабезпеченням пов'язане з обов'язковим узгодженням організаційних, економічних та правових аспектів управління, які мають вирішальне значення для її ефективного функціонування. Системі державного управління необхідне надійне правове забезпечення, що спрямоване на покращення розвитку водозабезпечення як населення, так і в цілому території.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі питання управління водозабезпеченням населення висвітлені у дослідженнях Л. Мельника, М. Солохи, В. Сташука, М. Хвесика, О. Яроцької, А. Яцка та ін. Організаційно-правові засади водозабезпечення населення є об'єктом дослідження таких науковців як: О. Гафурова, В. Лозанський, К. Рябець та ін. Проте, необхідним постає ґрунтовне вивчення даної проблеми, що обумовлює актуальність і вибір теми дослідження.

Метою статті є аналіз організаційно-правового забезпечення державного управління в сфері водозабезпечення населення та розробка рекомендацій щодо удосконалення українського водного законодавства.

Вклад основного матеріалу. Аналіз літературних джерел показав, що система організаційного забезпечення екологічної політики в Україні не відповідає європейським нормам і перебуває на стадії свого становлення. Причину такого становища науковці [5, с. 27] вбачають у недосконалості законодавчого забезпечення розподілу функцій і повноважень між різними гілками влади й сфері охорони довкілля. Крім того, відмічене дублювання повноважень (щодо забезпечення потреб населення у питній воді) як в діяльності Державного агентства водних ресурсів України, так і Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства.

Особливо вагомим у водозабезпеченні міського населення є місцевий рівень, де практичну реалізацію політики раціонального використання, охорони і відтворення водних ресурсів здійснюють органи місцевого самоврядування та їх виконавчі структури, повноваження яких визначені Законами України "Про місцеве самоврядування в Україні" та "Про місцеві державні адміністрації". Саме дані органи взаємодіють з водогосподарськими підприємствами та спрямовують свою діяльність у підвищення ефективності водозабезпечення міського населення.

На державному рівні визначені основні напрямки політики в галузі водозабезпечення населення, серед яких [6]:

- створення чітко визначеної законодавчо-інституційної бази, запровадження системи індикаторів визначення рівня ефективності її функціонування;

- удосконалення системи управління підприємствами галузі, розвитку та запровадження різних форм власності водопостачальних підприємств, впровадження ринкових відносин між суб'єктами господарювання у цій сфері;

- забезпечення беззбиткового функціонування підприємств галузі при прозорій економічно обґрунтованій системі визначення рівня тарифів на комунальні послуги;

- підвищення ефективності використання енергетичних та матеріальних ресурсів;

- підвищення якості та збільшення обсягу послуг до рівня, визначеного Євросоюзом.

Підґрунтям до підвищення ефективності водозабезпечення міського населення постає саме другий напрямок, оскільки саме удосконалення системи управління на рівні водогосподарського підприємства дозволить покращити його стан та забезпечити раціональне водокористування, збереження водних ресурсів, зниження непродуктивних витрат, реалізацію заходів, пов'язаних із енергозбереженням та економією матеріальних витрат. Як вважає Грановська Л.М. існуюча в Україні система організації та державного управління в сфері природокористування не забезпечує узгодженості економічних та природоохоронних цілей в масштабах країни та її регіонів і, відповідно, реалізацію оптимальних еколого-безпечних управлінських рішень [3, с. 1]. Запатріна І.В. зазначає, що наявна система управління не спроможна в достатній мірі вирішити існуючі проблеми в сфері водозабезпечення населення міст, бюджетна підтримка не стимулює залучення позабюджетних інвестицій, породжує небажання водогосподарських підприємств залучати кредитні кошти для свого розвитку.

Яроцька О.В. вважає, що ефективна водогосподарська діяльність потребує відповідної структури управління водним господарством. Існуюча структура вже не відповідає новому інституціональному середовищу, що поступово формується у сфері природокористування, а також загальним тенденціям інтеграції світогосподарських зв'язків. В основу управління водним господарством Яроцька О.В. покладає такі основні засади: нерозривна єдність і взаємозалежність процесів використання, охорони і відтворення водних ресурсів; екосистемний підхід, який передбачає створення управлінських структур, що здійснюють функції планування,

координації і контролю; вдосконалення розмежування повноважень у питаннях використання та охорони водних ресурсів [9, с. 288-289]. В результаті цього виникає необхідність у пошуку нових інституціональних форм управління, однією з яких є об'єднання зусиль держави і приватного бізнесу [9, с. 288]. Головною метою його є підвищення ефективності діяльності водогосподарського підприємства, фінансування проектів розвитку та модернізації. Державно-приватне партнерство дає можливість органам влади відійти від проблем управління водозабезпеченням та сконцентрувати увагу на регулюванні галузі, надаючи приватному бізнесу гарантії та більш широкі фінансові можливості.

Достатньо вагомим чинником, який впливає на державне управління в сфері водозабезпечення міського населення є законодавче регулювання його розвитку. Основою праводносин в галузі державного управління використанням і охороною водних ресурсів є норми природоохоронного законодавства, визначені Законом України "Про охорону навколишнього природного середовища". Сьогодні діють нормативно-правові акти, які є основою розвитку водозабезпечення населення, зокрема Закони України: "Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004-2010 рр.", "Про житлово-комунальні послуги", "Про Загальнодержавну програму "Питна вода України", "Про питну воду і питне водопостачання", Національна стратегія реформування і розвитку водопровідно-каналізаційного господарства, що визначають правові, інституціональні та фінансові основи розвитку і реформування галузі. На міжнародному рівні принципи та підходи до природокористування визначені у Кіотському протоколі, підписаному в 1997 році в Японії, який визначив обов'язки та права країн світу щодо використання природних об'єктів.

В Україні історично склалися так, що для регулювання водних відносин на рівні закону діяв лише один законодавчий акт Водний кодекс. До проголошення Україною незалежності його основні положення цілком збігалися з тими, які було закріплено в "Основах водного законодавства Союзу РСР і союзних республік", введених у дію 1 вересня 1971 р. Новий Водний кодекс України, введений у дію 6 червня 1995 р., має істотні відмінності від свого попередника, проте й досі він залишається єдиним нормативним документом у галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів, ранг якого відповідає рівневі закону [2, с. 55-58].

В Законі України "Про питну воду та водопостачання" [6] відображені основні принципи державної політики в сфері питного водопостачання, а саме наближення національних стандартів і нормативів якості питної води, а також засобів вимірювання і методів оцінки до відповідних стандартів і методів, адаптованих в Європейському Союзі.

Особливе місце в водному законодавстві належить питанням якості питної води. Необхідно відмітити, що безпечна питна вода, яка споживається населенням одна з умов дотримання і реалізації конституційно закріпленого суб'єктивного права на екологічну безпеку, адже вода є складовою довкілля, безпечність якого забезпечується названим правом [4, с. 106]. Характерним для праводносин щодо безпеки питної води, яка подається в житлові будинки є встановлення в Україні Державних санітарних правил і норм "Вода питна. Гігієнічні вимоги до якості води централізованого господарсько-питного водопостачання, згідно яких вода повинна бути безпечна в епідемічному відношенні, мати нешкідливий хімічний стан, сприятливі органолептичні властивості та радіаційну безпеку.

Узагальнення літературних джерел дало можливість сформулювати проблеми правового регулювання водозабезпечення населення:

1) Досі не було видано єдиного зібрання всіх документів, що регулюють відносини в сфері водозабезпечення в Україні. Тому, повну структуру законодавчих актів у сфері водного законодавства визначити важко. Незабезпеченість відповідною нормативною базою стримує реалізацію державної політики щодо вирішення водогосподарських та екологічних проблем [1, с. 8-10].

2) Серед цілей водного законодавства у Водному кодексі жодну з них не сформульовано так, щоб її досягнення у встановлений термін можна було перевірити. Отже, практично оцінити те, як закон впроваджується, на сьогодні неможливо [1, с. 8-10].

3) Одним з пріоритетів екологічної політики України є гармонізація законодавства України з законодавством Європейського Союзу. В європейському і українському водному законодавстві держава бере на себе зобов'язання забезпечувати своїх громадян безпечною для здоров'я питною водою. Основні принципи такої безпеки збігаються в європейському й українському водному законодавстві і викладені у низці спеціальних законів. Водне законодавство, прийняте Європейським співтовариством (ЄС), також як і українське, можна поділити на три основні категорії:

A. Директиви, що встановлюють якість води для використання з різними цілями, у тому числі питними;

B. Директиви, спрямовані на обмеження або заборону промислових викидів небезпечних речовин у воду;

C. Директиви з охорони природних водойм (річки, моря тощо) від забруднення і виснаження [8, с. 23-27].

4) Для вирішення водних проблем світова спільнота прийняла ряд Директив, які повною мірою регулюють водні відносини (таблиця 1).

5) Невирішеним в законодавстві залишається досягнення оплати послуг водопостачання за тарифами, які покривають всі витрати водозабезпечення населення.

6) Надзвичайно велику роль у водному секторі відіграють громадяни та їх об'єднання, оскільки приймають участь у реалізації заходів щодо використання і охорони вод та відтворення природних ресурсів. В Україні діяльність подібних формувань практично не має жодної можливості реально вплинути на покращення екологічної ситуації в країні, незважаючи на те, що законодавчо за ними закріплено це право.

7) Дуже важливою проблемою є виконання фінансових зобов'язань по інвестуванню робіт з охорони водних ресурсів, тому що потреби в фінансових ресурсах перевищують можливості у їх наданні.

8) Необхідним є перегляд нормативів якості питної води та встановлення більш суворішої відповідальності за порушення водного законодавства.

Для покращення правового забезпечення у сфері водозабезпечення населення та враховуючи структуру водного законодавства України, нові тенденції його удосконалення в ЄС, науковці пропонують такі напрями гармонізації українського і європейського законодавства [2, с. 55-58]:

- розробка проекту змін і доповнень до Водного кодексу України з метою

збільшення в ньому кількості норм прямої дії та врахування низки прогресивних нормативних положень законодавства ЄС;

- прискорення роботи з доопрацювання і прийняття Закону України "Про питну воду та водопостачання";

- розробка проектів законів/положень України: про воду, призначену для споживання людиною; про очищення міських стічних вод; про комплексне запобігання забрудненню та його регулювання; про технологічне нормування впливу підприємств на довкілля.

- розробка проекту постанови Кабінету Міністрів України "Про порядок видачі дозволів на спеціальне водокористування";

- розробка нормативних документів, які мають затверджуватися на рівні міністерств і відомств, а саме: правила охорони поверхневих вод від забруднення зворотними водами; інструкції щодо видачі дозволів на спеціальне водокористування; правила охорони підземних вод; перелік екологічно безпечних найкращих сучасних технічних засобів і технологій.

Автор погоджується із зазначеними напрямками, однак вважає даний перелік недостатнім, оскільки в ньому не враховано вирішення проблеми стандартизації і нормування водоспоживання, відповідальності водогосподарських підприємств у разі постачання населенню питної води низької якості, збитковості процесу водозабезпечення, не розроблено наукове обґрунтування визначення ефективності водозабезпечення та оцінювання його витратності.

Висновки та пропозиції. Таким чином, вирішення зазначених проблемних питань розвитку водозабезпечення міського населення потребує проведення комплексу заходів щодо оновлення та модернізації мереж водопровідно-каналізаційного господарства, запровадження раціональних норм водоспоживання для населення, покращення системи обліку водних ресурсів та удосконалення тарифної політики, здатної реанімувати водозабезпечення населення, створити підґрунтя для стабілізації водокористування та покращити якість води.

Таблиця 1.
Порівняння європейського й українського водного законодавства [2,8]

Якість води для використання з різними цілями	Обмеження або заборона промислових викидів небезпечних речовин у воду	Охорона природних водойм від забруднення й виснаження
<i>Європейське водне законодавство</i>		
Директива 98/83/ЄС стосовно якості води, призначеної для споживання населенням	Директива 80/68/ЄС Про охорону підземних вод від забруднення, викликаного деякими небезпечними речовинами	Директива 2000/60 ЄС про встановлення рамок дії Спільноти у галузі водної політики (Водна рамочна)
Директива 2006/7/ЄС заміняє Про якість води для купання	Директива 86/85/ЄС Про допустимі викиди небезпечних речовин у воду	Директива 2006/118/ЄС про захист від забруднення й виснаження підземних вод

Директива 2006/113/ заміняє 79/923/ЄС Про якість води для ракоподібних	Директива 86/280/ЄС ГДК небезпечних речовин у воді	Директива 91/676/ЄС Про захист вод від забруднення нітратами від сільгоспугідь
	Директива 82/176/ЄС Про ГДК ртуті у промислових стічних водах	Директива 87/217/ЄС Про азбест у природних водах
	Директива 83/513/ЄС Про ГДК кадмію при скиданні промислових стічних вод	Директива 96/61/ЄС Про інтеграційну систему запобігання і контролю забруднень місцевості за участю громадян
	Директива 84/491/ЄС Про припустимий спуск гексахлорциклопексану	Директива 91/271/ЄС Про очищення міських стічних вод
<i>Українське водне законодавство</i>		
Закон України "Про питну воду й питне водопостачання" (2002)	Водний кодекс України (1995)	
Закон України "Загальнодержавна програма "Питна вода України" на 2006 -2020 рр."		Закон України "Про охорону навколишнього природного середовища"
Закон України "Про Загальнодержавну програму розвитку водного господарства" (2002)		
Закон України "Про забезпечення санітарного й епідеміологічного благополуччя населення" (1994)		

Особливої уваги заслуговує визначення ефективності процесу водозабезпечення та оцінка використання коштів.

Потрібно відмітити, що приведення українського законодавства до вимог європейського потребує певного часу. Ситуація, яка наразі існує в сфері правового забезпечення водопостачання населення дає можливість сподіватися, що Україна стоїть на правильному шляху, який забезпечить розвиток та вдосконалення правового поля, а отже, ефективність водозабезпечення населення в перспективі. Досить важливим є те, що наразі відсутній єдиний державний орган, який би вирішував проблеми водного господарства, водних ресурсів та водозабезпечення населення. Існування розгалуженої системи органів управління призводить до дублювання функцій щодо водозабезпечення населення, раціонального використання, збереження водних ресурсів, а це, в свою чергу, не дає можливості для узгодженості дій та ефективній реалізації намічених завдань.

Список використаних джерел.

1. Бабич М. Водне законодавство України – складова природоохоронного законодавства / М. Бабич, М.Яцюк // Водне господарство України. – 2004. – №5-6. – С. 8-10.
2. Готун О. Розвиток водного законодавства ЄС і України: проблеми і перспективи / О. Готун // Природоресурсове право. – 2001. – №10. – С. 55-58.
3. Грановська Л.М. Особливості організаційного механізму регіонального управління водогосподарсько-меліоративним комплексом / Л.М. Грановська, М.В. Вердись [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.nbuv.gov.ua /portal/soc_gum/en_re/2010_7_2/24.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/en_re/2010_7_2/24.pdf).
4. Євстїгнєв А.С. Правове регулювання забезпечення питною водою населення / А.С. Євстїгнєв // Актуальні проблеми правового регулювання аграрних, земельних, екологічних відносин і природокористування в Україні та країнах СНД : Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Луцьк, 10-11 верес. 2010 р.). –Луцьк : РВВ ЛНТУ, 2010.–С.286-290.
5. Кравців В.С. Регіональна екологічна політика в сучасних умовах становлення ринкової економіки в Україні (теорія, методи, практика): : автореф. на здобуття докт.. екон. наук: 08.00.06 / В.С. Кравців. – Київ, 2007. – 43 с.
6. Про питну воду та питне водопостачання: закон України №2918-III від 10.01.2002 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – №16. – С. 112.
7. Рябець К.А. До питання організаційно-правового забезпечення якості води / К.А. Рябець // Юридична наука. – 2011. – № 6. – С. 84-90.
8. Шестопалов В.М. Безпечність питної води в європейському та українському законодавстві / В.М. Шестопалов, М.В. Набока, С.А. Омельчук, Л.П. Почекайлова // Довкілля та здоров'я. –2008. – №4. – С.18-27.
9. Яроцька О.В. Проблеми інституціонального забезпечення розвитку водогосподарського комплексу України / О.В.Яроцька // Вісник НУВГП: зб. наук. праць. – Ч. III. – Вип. 3 (47). – Рівне : НУВГП, 2009. – С. 287-293.

References.

1. Babych, M. and Yatsiuk, M. (2001), "Vodne zakonodavstvo Ukrainy – skladova pryrodookhoronnoho zakonodavstva", *Vodne hospodarstvo Ukrainy*, vol.5-6, pp. 8-10.
2. Hotun, O. (2001), "Rozvytok vodnoho zakonodavstva YeS i Ukrainy: problemy i perspektvy", *Pryrodoresursove pravo*, vol.10, pp. 55-58.
3. Hranovska, L.M. and Verdysch, M.V. (2010), "Osoblyvosti orhanizatsiinoho mekhanizmu rehionalnoho upravlinnia vodohospodarsko-melioratyvnyim kompleksom", [Online], available at: [www.nbuv.gov.ua /portal/soc_gum/en_re/2010_7_2/24.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/en_re/2010_7_2/24.pdf).
4. Yevstihnieiev, A.S. (2010), "Pravove rehulivannia zabezpechennia pytnoiu vodoiu naseleння", *Aktualni problemy pravovoho rehulivannia ahrarnykh, zemelnykh, ekolohichnykh vidnosyn i pryrodokorystuvannia v Ukraini ta krainakh SND : Mizhnar. nauk.-prakt. konf. (m. Lutsk, 10-11 veres. 2010 r.)*, RVV LNTU, Lutsk, Ukraine, pp.286-290.
5. Kravtsiv, V.S. (2007), "Rehionalna ekolohichna polityka v suchasnykh umovakh stanovlennia rynkovoi ekonomiky v Ukraini (teoriia, metody, praktyka)", Thesis, 08.00.06, Kyiv, Ukraine, p.43.
6. The Verkhovna Rada of Ukraine (2002), The Law of Ukraine "Pro pytnu vodu ta pytne vodopostachannia: zakon Ukrainy #2918-III from10.01.2002", *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, vol.16, p. 112.
7. Riabets, K.A. (2011), "Do pytannia orhanizatsiino-pravovoho zabezpechennia yakosti vody", *Yurydychna nauka*, vol. 6, pp. 84-90.
8. Shestopalov, V.M. Naboka, M.V. Omelchuk, S.A. and Pochekailova, L.P. (2008), "Bezpechnist pytnoi vody v yevropeiskomu ta ukrainskomu zakonodavstvi", *Dovkilia ta zdorovia*, vol.4, pp.18-27.
9. Yarotska, O.V. (2009), "Problemy instytutsionalnoho zabezpechennia rozvytku vodohospodarskoho kompleksu Ukrainy", *Visnyk NUVHP*, no. III, vol.3 (47), NUVHP, Rivne, Ukraine, pp. 287-293.

. Стаття надійшла до редакції 12.05.2014 р.



ТОВ "ДКС Центр"