

10. EUR-Lex Access to European Union Law. URL: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A42015Y1215\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A42015Y1215(01))

** Ортинська Наталія Володимирівна – доктор юридичних наук, доцент кафедри адміністративного та інформаційного права Інституту права та психології Національного університету «Львівська політехніка».*

Стаття надійшла до редакції 12 квітня 2018 р.

УДК 351.131.7:631.15

Катерина Рябець *

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ВОДНИМ ГОСПОДАРСТВОМ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ВІТЧИЗНЯНИХ ПОЛІТИЧНИХ РЕАЛІЙ

Проаналізована нормативно-правова база діяльності органів публічного управління у водному господарстві України. Сформульоване авторське визначення поняття «система органів публічного управління в галузі водного господарства». Окреслені актуальні проблеми нормативно-правового забезпечення діяльності органів публічного управління у галузі водного господарства України та надані пропозиції щодо його удосконалення.

Ключові слова: органи публічного управління, водне господарство, ефективність, система, нормативно-правова база.

Рябец Е.А. Нормативно-правовое обеспечение деятельности органов публичного управления водным хозяйством Украины в контексте отечественных политических реалий.

Проанализирована нормативно-правовая база деятельности органов публичного управления в водном хозяйстве Украины. Сформулировано авторское определение понятия «система органов публичного управления в области водного хозяйства». Обозначены актуальные проблемы нормативно-правового обеспечения деятельности органов публичного управления в области водного хозяйства Украины и предоставлены предложения по его усовершенствованию.

Ключевые слова: органы публичного управления, водное хозяйство, эффективность, система, нормативно-правовая база.

Ryabets K.A. Normative and legal support for the activities of public water management bodies of Ukraine in the context of domestic political realities.

The regulatory and legal framework for the activities of public administration authorities in Ukraine's water economy is analyzed. The author's definition of the concept "system of public administration bodies in the field of water management" is formulated. The current problems of normative and legal support for the activities of public authorities in the field of water management of Ukraine are indicated and proposals for its improvement are provided.

Keywords: public administration bodies, water management, efficiency, system, regulatory framework.

Ефективність публічного управління у галузі водного господарства визначається рівнем результативності діяльності компетентних органів, який залежить від повноти досягнення поставленої перед ними мети.

Обравши демократичний державно-правовий режим, Україна повинна слідувати його принципам, створювати якомога благоприємніші умови для проживання кожного на підпорядкованій їй території. Відтак, забезпечення населення і галузей економіки водними ресурсами в необхідних обсягах і нормативної якості повинно бути її невід'ємним обов'язком.

Відображення зазначеного має місце у конституційних положеннях, якими головним обов'язком держави визначається утвердження і забезпечення прав і свобод людини (ст. 3 Конституції України [1]). Окрім того, достатньо вагомим в досліджуваному питанні є законодавче наділення держави на рівні Основного Закону України (ст. 16) завданням щодо забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги.

Своєю чергою, положення Концепції національної екологічної політики України на період до 2020 року [2] свідчать про кризову ситуацію у галузі водного господарства. В ній підкреслюється, що значна частина водних об'єктів України втратила природну чистоту, порушена їх здатність до самоочищення. У ряді областей обсяг скидання забруднених вод у річки перевищує обсяг природного стоку. Водні об'єкти забруднені сполуками важких металів, азоту, сульфатами, нафтопродуктами і фенолами. Витрати свіжої води на одиницю випущеної продукції в Україні перевищують аналогічні показники у Франції в 2,5 рази, Німеччині та Великобританії – у 4,3 рази. Окрім того, в Україні спостерігається найвищий в Європі рівень споживання водних ресурсів.

Викладені аспекти безумовно підтверджують неефективну діяльність органів публічного управління у галузі водного господарства та зумовлюють актуальність дослідження провокуючих її чинників. Відзначимо, що, наш погляд, домінуючим серед них є неякісна нормативно-правова база функціонування водного господарства України.

Інтенсивне загострення водної проблеми привернуло увагу до її дослідження широкого кола вчених, а саме: О.І. Добрянського [3], Н.В. Луців [4], Б.Ф. Христюка [5], І.Є. Чумаченко [6], Ю.В. Шатохіної [7] та ін. Проте, праці цих науковців не охоплюють всю специфіку дослідження охорони, раціонального використання та відтворення водних ресурсів з позиції публічного управління, оскільки напрацьовувалися в межах технічних, економічних, юридичних та інших галузей наук.

Метою дослідження є аналіз нормативно-правового забезпечення діяльності органів публічного управління в галузі водного господарства України та визначення пропозицій щодо його удосконалення з урахуванням вимог Євросоюзу.

Вирішення проблем, які виникають у водному господарстві, вимагає суттєвого підвищення рівня ефективності публічного управління. На нашу думку, реалізація зазначеного повинна ґрунтуватися на підставі здійснення чисельної кількості різноманітних заходів. Першочергово – правових, оскільки вони передбачають удосконалення нормативно-правової бази, яка безумовно є визначальною основою діяльності органів публічного управління у галузі водного господарства.

При цьому обов'язково необхідно врахувати, що забезпечення ефективної роботи органів державної влади можливе шляхом упровадження в їх діяльність процедур, які сприяють приведенню системи управління державним сектором до єдиних стандартів з органами місцевого самоврядування й бізнесом, оскільки динамічний розвиток держави можливий за умови якісної та стабільної роботи всіх гілок влади, бізнесових структур і громадських організацій [8, с. 36].

Цілком обґрунтованим, на наш погляд, є твердження в науковому колі, що «сучасна Україна стоїть на порозі багатьох викликів у напрямку державотворення. До нерозроблених, а також досліджуваних у певних ідеологічних рамках, питань, належить і публічне управління. Можна констатувати, що і дотепер в українському адміністративно-правовому середовищі самого поняття «публічне управління» не існує» [9, с. 65].

Принагідно зауважимо, що зазначена ситуація розповсюджується і на галузь водного господарства, в якому публічне управління в Україні до цих пір ще не витіснило з обігу усталене державне управління. Останнє, відповідно до ч.2 ст. 13 Водного кодексу України [10], здійснюється Кабінетом Міністрів України, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, сільськими, селищними, міськими радами та їх виконавчими органами, районними, обласними радами, органами виконавчої влади та іншими державними органами відповідно до законодавства України.

Проте зважаючи, на те, що Україна стала на шлях європейської інтеграції, вона зобов'язана найближчим часом європеїзувати термінологічний апарат державно-

управлінських відносин. Окрім того, реальне впровадження публічного управління в нашій державі стане безумовним підґрунтям реалізації демократії. Обґрунтуванням викладеного є характерні для публічного управління методологічні аспекти державотворення, що передбачають взаємодію і рівноправність як органів влади (інституцій державної влади), так і суспільства (інституцій громадянського суспільства) в цілому [11, с. 173]. У зв'язку з цим нагальним вбачається формування науково-теоретичного усвідомлення поняття системи органів публічного управління в галузі водного господарства, яке вважаємо за необхідне розпочати з дослідження терміну «система».

У літературі зустрічається більше 40 різних визначень цього терміну. Усі вони, в залежності від підходу, можуть бути поділені на три групи. Перша група визначає систему через поняття системного підходу – «елементи», «відносини», «зв'язки», «цілі», «цілісність». У другій групі системи розглядаються з позиції теорії регулювання через поняття «вхід», «вихід», «переробка інформації», «закон поведінки», «керування». У третій групі система визначається як деякий клас математичних моделей. Найбільш «прикладним», і в той же час досить простим і загальним, є наступне визначення з першої групи: система – це сукупність елементів, певним чином пов'язаних і взаємодіючих між собою, для виконання заданих цільових функцій [12, с. 21].

Своєю чергою, вчені під системою органів публічної влади в Україні розуміють сукупність установлених Конституцією України органів державної влади і місцевого самоврядування, що забезпечують захист прав, свобод і законних інтересів громадян, безпеку держави й суспільства, вирішують питання соціально-економічного та культурного будівництва [13].

Формулювання поняття системи органів публічного управління в галузі водного господарства вимагає з'ясування специфіки управлінської діяльності в цій сфері.

Ч.1 ст.13 Водного кодексу України визначає, що державне управління в галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів здійснюється за басейновим принципом. Звичайно, це явище є позитивом для водного господарства України, оскільки басейновий принцип управління зосереджує в одних руках повну відповідальність за стан вод басейну, а також інші владні важелі, в тому числі і фінансові. Окрім того, даний принцип управління дозволяє координувати та об'єднувати зусилля щодо охорони та відтворення водних об'єктів в межах екосистем великих річних басейнів, незалежно від адміністративних кордонів.

Проте, на жаль, для України викладене поки що залишається в більшій мірі теорією. Вести мову про повноцінне практичне здійснення інтегрованого управління водними ресурсами в нашій державі не можна. Причиною цьому є низка наступних організаційно-правових проблем:

законодавство чітко не регламентує і не розмежує повноваження органів місцевої державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Деталізація цих повноважень віднесена на рівень підзаконних нормативно-правових актів;

має місце дефіцит кваліфікованих кадрів щодо розроблення планів управління річковими басейнами;

наявна нечіткість законодавства щодо проведення громадського обговорення, що поєднується зі складнощами в координації між різними зацікавленими сторонами в ході розроблення, схвалення та затвердження планів управління річковими басейнами;

бракує фінансів для виконання заходів згідно з планами управління річковими басейнами [14].

Враховуючи правову і практичну неузгодженість питання басейнового принципу управління водним господарством, ми вважаємо, що необхідно як найшвидше завершити законодавче регулювання діяльності суб'єктів управління в галузі водокористування, охорони вод та відтворення водних ресурсів. Для реалізації вищезазначеного необхідно забезпечити обов'язкове впровадження адміністративно-інституційних, фінансово-економічних та інформаційно-методичних заходів.

Беручи за основу вищевикладене, на наш погляд, під системою органів публічного управління в галузі водного господарства необхідно вважати законодавчо визначену

сукупність органів державної влади та місцевого самоврядування в сфері забезпечення потреб населення та сфери виробництва якісною водою в достатній кількості, діяльність яких заснована на засадах взаємоузгодженості, скоординованості, відкритості та прозорості, а також на інтегрованому управлінні водними ресурсами за басейновим принципом.

У результаті аналізу ч. 1 ст. 5 Конституції України, науковці доходять висновку, що Основний Закон чітко розмежовує дві системи органів публічної влади – органи державної влади та органи місцевого самоврядування [13].

На наш погляд, керуючись специфікою компетенції органів державної влади в галузі водного господарства, їх доречно поділяти на загальні та спеціальні. Дія повноважень загальних органів державної влади (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, органи місцевої державної виконавчої влади) не обмежена галуззю водного господарства. Своєю чергою, дія повноважень спеціальних органів державної влади обмежується водним господарством (Державне агентство водного господарства України), або сферою екології (Міністерство екології та природних ресурсів України, Державна служба геології та надр України, Державне агентство лісових ресурсів України).

Нормативно-правові акти, що регулюють діяльність спеціальних органів державної влади, характеризуються різноплановістю, оскільки приймаються відомствами з різних галузей народного господарства і, як наслідок, є джерелами різних галузей права.

Реалізація правових норм органами публічної влади у галузі водного господарства зумовлена виконанням ними тих чи інших повноважень. Значна кількість правових норм, на підставі яких здійснюється управлінська діяльність органів публічного управління у сфері водокористування, охорони вод та відтворення водних ресурсів, міститься в екологічному законодавстві. Нині воно потребує докорінних змін з урахуванням необхідності його адаптації до найбільш досконалого на даний час законодавства ЄС [15, с. 79].

Важливою правовою основою для здійснення діяльності органами публічного управління у водному господарстві є Закон України «Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення» [16]. Позитивом даного Закону є те, що його норми регулюють сферу водопостачання. Тобто, питна вода в даному випадку розглядається не як природний ресурс, а як продукт виробничої діяльності.

Однак, зважаючи на чинність у Водному кодексі України глави 11 «Спеціальне водокористування для задоволення питних і господарсько-побутових потреб населення», на нашу думку, прийняття Закону України «Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення» було зайвим. Враховуючи, що кодекс – це «систематизований законодавчий акт, що регламентує сферу суспільних відносин» [17, с. 130], ми вважаємо, що положення, які містяться у Законі України «Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення», можна було б у вигляді доповнень внести у відповідні розділи Водного кодексу України. Зазначене попередило б збільшення чисельності нормативно-правової бази водного законодавства, що стало б позитивним фактором для практичної діяльності.

Наступною актуальною проблемою у водному господарстві є порушення компетентними органами норм законів України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» [18] та «Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення» шляхом незабезпечення населення доброякісною питною водою в достатній кількості.

З метою усунення даної проблеми пропонуємо посилити міри кримінальної та адміністративної відповідальності для тих посадових осіб місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств і господарств, в обов'язки яких входить безпосереднє забезпечення населення якісною питною водою, а також здійснення контролю за даною діяльністю.

У водному господарстві питання реалізації відповідних напрямів державної політики закріплені в загальнодержавних програмах, що затверджені законами України: «Про затвердження Загальнодержавної цільової програми розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року» [19],

«Про Загальнодержавну цільову програму «Питна вода України» на 2011 – 2020 роки» [20] та ін. Якщо вище ми виступали противниками збільшення нормативно-правової бази водного законодавства шляхом прийняття нових законів, то дію зазначених законів вважаємо вагомим інструментом вирішення проблем водного господарства, оскільки вони мають заплановану тимчасову чинність.

Висновки. У результаті проведеного вище аналізу нормативно-правового забезпечення діяльності органів публічного управління у галузі водного господарства, на наш погляд, необхідно зробити наступні висновки та пропозиції щодо його удосконалення:

необхідно розробити дієвий механізм контролю Верховною Радою України за реалізацією прийнятих нею законів та інших нормативно-правових актів, за ефективністю регулювання ними суспільних відносин. Таким чином можна буде попередити ситуації, подібні до впровадження з 1995 року басейнового принципу управління у водному господарстві, що передбачене Водним кодексом України;

з метою ефективного практичного застосування басейнового принципу управління у водному господарстві потрібно як найшвидше завершити розроблення пакету нормативно-правових актів щодо регулювання діяльності суб'єктів управління у галузі водного господарства;

посилення мір юридичної відповідальності посадових осіб, які мають професійну правосуб'єктність у водній сфері, призведе до підвищення рівня виконання вимог водного законодавства.

Перспективи подальшого дослідження нормативно-правового забезпечення діяльності органів публічного управління водним господарством України визначені його подальшою гармонізацією до законодавства Європейського Союзу.

Список використаних джерел:

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

2. Про схвалення Концепції національної екологічної політики України на період до 2020 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.10.2007 № 880-р. *Офіційний вісник України*. 2007. № 79. Ст. 2961.

3. Добрянський О.І. Організаційно-економічний механізм управління безпекою водних ресурсів України: дис. ... канд. екон. наук: 08.00.03 / Львів. держав. фін. акад. Львів, 2015. 200 с.

4. Луців Н.В. Нормативне забезпечення оцінювання параметрів екологічно відновлювальних процесів водних середовищ: автореф. дис. ... канд. тех. наук. Львів, 2010. 22 с.

5. Христюк Б.Ф. Особливості формування водного стоку річки Дунай та розробка методик його прогнозування: дис. ... канд. геогр. наук: 11.00.07 / Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. Київ, 2015. 160 с.

6. Чумаченко І.Є. Правове регулювання державного контролю за використанням та охороною водних об'єктів в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Нац. ун-т біорес. і природокорис. України. К., 2012. 190 с.

7. Шатохіна Ю.В. Розроблення методів і нормативної документації контролю якості водних ресурсів: дис. ... канд. техн. наук: 05.01.02 / Київ. нац. ун-т технологій та дизайну. Київ, 2014. 200 с.

8. Приходченко Л. Технології державного управління: ефективність розроблення та застосування. *Вісник державної служби України*. 2009. № 4. С. 34–39.

9. Козак В. Публічне управління в системі координат Української державності. *Ефективність державного управління*. 2015. Вип. 44 (1). С. 64–70.

10. Водний кодекс України: Закон України від 06.06.1995 № 213/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 24. Ст. 189.

11. Червякова О.В. Нова парадигма орієнтирів публічного управління. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2017. № 1. С. 171–175.

12. Крижановський Є.М., Мокін В.Б., Яцолт А.Р., Скорина Л.М. Системний аналіз та проектування ГІС. Вінниця. 2015. 127 с.

13. Лазор О., Михайлишин Л. Місцеве управління: понятійно-категоріальний апарат. *Демократичне врядування*. 2009. Вип. 3. URL: lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik3/fail/+Lazor.pdf

14. Управління водними ресурсами за європейськими правилами. URL: <https://zt.20minut.ua/eurointegration/upravlinnya-vodnimi-resursami-za-evropeyskimi-pravilami-10670471.html>

15. Лозанський В. Правове забезпечення екологічного управління в Україні та перспективи його покращення. *Право України*. 2007. № 9. С. 79–81.

16. Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення: Закон України від 10.01.2002 № 2918-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 16. Ст. 112.

17. Юридична енциклопедія: у 6 т. Київ: Вид-во «Укр. енциклопедія», 2001. Т. 3. 792 с.

18. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення: Закон України від 24.02.1994 № 4004-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 27. Ст. 218.

19. Про затвердження Загальнодержавної цільової програми розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року: Закон України від 24.05.2012 № 4836-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 17. Ст. 146.

20. Про Загальнодержавну цільову програму «Питна вода України» на 2011–2020 роки: Закон України від 03.03.2005 № 2455-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 15. Ст. 243.

** Рябець Катерина Анатоліївна – кандидат юридичних наук, доцент, докторант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту Національної академії державного управління при Президенті України.*

Стаття надійшла до редакції 13 квітня 2018 р.

УДК 351.9+35.071

Антон Сороченко *

РОЗПОДІЛ РИЗИКІВ ЯК КЛЮЧОВА ОЗНАКА ПРОЕКТУ ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Стаття присвячена дослідженню проблеми розподілу ризиків між партнерами при реалізації проекту публічно-приватного партнерства та напрацюванню шляхів їх вирішення. Досліджено зарубіжний досвід розподілу ризиків між партнерами на прикладі таких країн, як Канада, Чилі та Японія. Проведено класифікацію ризиків проекту ППП за такими критеріями: за етапами реалізації проекту ППП; за «критерієм публічного управління»; в залежності від виду суб'єкта відносин ППП та іншими.

Ключові слова: публічно-приватне партнерство (ППП), розподіл ризиків, ключова ознака, проект.

Сороченко А.В. Распределение рисков как ключевой признак проекта публично-частного партнерства.

Статья посвящена исследованию проблемы распределения рисков между партнерами при реализации проекта государственно-частного партнерства и наработке путей их решения. Исследован зарубежный опыт распределения рисков между партнерами на примере таких стран, как Канада, Чили и Япония. Проведена классификация рисков проекта ППП по следующим критериям: по этапам реализации проекта ППП; по «критерию публичного управления»; в зависимости от вида субъекта отношений ППП и другим.

Ключевые слова: публично-частное партнерство (ППП), распределение рисков, ключевой признак, проект.