

## ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

УДК 349.6: 349.41

Людмила Головка \*

ПРОГРАМИ У СФЕРІ ВОДНОЇ ПОЛІТИКИ ТА ВОДНОГО ГОСПОДАРСТВА У США:  
ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

У статті розкрито історичні, законодавчі та інституційні аспекти реалізації водної політики у США. Визначено сучасні особливості реалізації програм у сфері водної політики та водного господарства. Проаналізовано повноваження Агентства з охорони навколишнього середовища у сфері захисту водних ресурсів.

**Ключові слова:** водні ресурси, державна політика, програми у сфері водної політики, Агентство з охорони навколишнього середовища.

**Головка Л. А. Программы в сфере водной политики и водного хозяйства в США: опыт для Украины.**

В статье раскрыты исторические, законодательные и институциональные аспекты реализации водной политики в США. Определены современные особенности реализации программ в сфере водной политики и водного хозяйства. Проанализированы полномочия Агентства по охране окружающей среды в сфере защиты водных ресурсов.

**Ключевые слова:** водные ресурсы, державна політика, программы в сфере водной политики, Агентство по охране окружающей среды.

**Holovko L. O. Programs in the field of water policy and water management in the USA: experience for Ukraine.**

The article reveals the historical, legislative and institutional aspects of the implementation of water policy in the USA. Modern features of implementation of programs in the field of water policy and water management were determined. The authority of the Environmental Protection Agency in the field of protection of water resources was analyzed.

**Keywords:** water resources, state policy, programs in the field of water policy, Environmental Protection Agency.

Вступ. Україна належить до числа держав, які мають проблеми з якістю та кількістю водних ресурсів. З огляду на актуальність цієї проблеми потребує коригування державна політика у сфері водокористування, а вітчизняна нормативно-правова база в галузі захисту водних ресурсів вимагає вдосконалення. Тому актуальним є вивчення досвіду провідних світових країн-лідерів, які досягли успіху в реалізації програм у сфері водної політики та водного господарства. Однією з таких країн, безумовно, є США.

Огляд останніх досліджень. Проблема правового забезпечення водної політики в зарубіжних країнах приділяло увагу широке коло дослідників, а саме: Вітів В., Гафурова О., Гиренко І., Дейнега М., Костюченко М., Краснова Ю., Кулинич О., Ладиченко В., Сяська О., Чернецька О. та ін. Проте програми у сфері водної політики та водного господарства в США є малодослідженими у вітчизняній науці.

Метою статті є розкриття історичних, законодавчих та інституційних аспектів реалізації водної політики в США, а також визначення сучасних особливостей реалізації програм у сфері водної політики та водного господарства.

Виклад основного матеріалу. У США обов'язок збереження та покращення стану водних об'єктів покладений на окремі штати [1, с. 39]. Через існуючий дефіцит водних ресурсів західні штати завжди мали достатньо ефективні законодавчі акти у галузі управління та контролю за використанням й охороною вод, оскільки розуміли важливість недопущення погіршення їх якості.

Починаючи з 1970 року, Конгрес США прийняв низку законів, спрямованих на боротьбу із забрудненням водних ресурсів та покращення їх стану, які стали підґрунтям

для розробки та впровадження ефективних програм по відновленню та підтримці якості водних об'єктів. Ці програми мали на меті зменшення (і в остаточному підсумку усунення) більшості точкових джерел забруднення. Федеральний контроль за забрудненням полягав у контролі промислових викидів до водних об'єктів, а також стану каналізаційних систем. Для точкових джерел промислових викидів було розроблено й запроваджено дозвільну систему, яка вимагає від усіх юридичних осіб, що здійснюють викиди до водних об'єктів, отримання дозволу на ці викиди. Крім того, законодавство США вимагає використання найкращих доступних технологій для очищення стічних вод перед їх скиданням у водні об'єкти. Упродовж багатьох років виконання умов використання найкращих доступних технологій визначалося, у тому числі, враховуючи економічне навантаження на суб'єкти господарювання. Врахування економічного навантаження мало на меті уникнути банкрутства великої кількості фірм через занадто суворе правове регулювання. Діяльність суб'єктів господарювання, які не мали права на отримання дозволів на здійснення викидів у водні об'єкти через відсутність найкращих доступних технологій, була заборонена [2].

Законодавство США надало громадянам право ідентифікувати джерела забруднення водних об'єктів та ініціювати примусові заходи щодо їх усунення, що сприяло ефективній системі імплементації стратегії управління стічними водами. Одним із результатів цієї стратегії було заохочення фірм до повторного використання води у виробничому процесі.

Окрім того, була розроблена програма, в рамках якої федеральний уряд субсидував 75 відсотків витрат на будівництво систем очистки стічних вод. Загальна сума витрат федерального уряду на субсидування очистки стічних вод упродовж майже 30 років існування програми становить близько 100 мільярдів доларів. Такі програми виявилися дуже ефективними у боротьбі з точковими джерелами забруднення водних об'єктів [2].

Незважаючи на певні позитивні зрушення у сфері якості водних ресурсів, яким сприяли зміни законодавства у сфері регулювання й контролю викидів до водних об'єктів, якість води в США продовжує погіршуватися. Однією з причин погіршення якості водних об'єктів є те, що на початковому етапі у водній політиці США не приділялося достатньої уваги проблемам забруднення водних об'єктів з неточкових джерел. Також не приділялася увага забрудненню водних об'єктів у сільському господарстві. Натомість увага приділялася точковим джерелам забруднення, оскільки їх набагато простіше виявити та зробити об'єктом контролю.

Підземні води є значним джерелом питного водопостачання в США. Приблизно 25 % питної води в країні береться із підземних джерел. Деякі великі міста, зокрема Сан-Антоніо, Техас, Арізона, повністю залежать від підземних вод при постачанні питної води.

Стратегія вдосконалення моніторингу якості води 1995 р. передбачала розроблення програм моніторингу якості води для вимірювання прогресу у досягненні чітко визначених цілей у сфері водної політики; всебічне оцінювання стану водних об'єктів на загальнодержавному рівні; складання карт за допомогою географічних інформаційних систем, на яких би були вказані фактичні місця розташування забруднених водних об'єктів та причини цього забруднення; спільне планування програм моніторингу; визначення можливостей співпраці та обміну ресурсами; оцінку ефективності фінансованих федеральних програм; звіти штатів щодо прогресу виконання Стратегії – кожні 2 роки або, якщо протягом даного періоду не було внесено жодних поправок до чинного законодавства штату, Стратегія передбачала три послідовні звіти з періодичністю в 6 років; щорічні оновлення інформації в мережі Інтернет; планування заходів у сфері захисту водних ресурсів та звітування (за основу беруться басейни річок або підземних вод, вододіли, екосистеми, які мають природні, а не політичні кордони); включення представників округів та муніципалітетів у реалізацію Стратегії на всіх етапах; розробку чітких вказівок щодо збору та обробки інформації у сфері водної політики, стану водних об'єктів та методів моніторингу; залучення до моніторингу волонтерських організацій; розробку технічних рекомендацій, необхідних для проведення моніторингу та обробки інформації [3]. Кожні 5 років оцінюється прогрес у реалізації Стратегії.

З метою реалізації Стратегії в 1997 році було створено Національну раду з моніторингу якості води – орган, метою якого є об'єднання різноманітних знань, необхідних для розробки

спільних, порівняльних та економічно ефективних підходів для моніторингу та оцінки якості водних ресурсів у США [4]. Створення Національної ради з моніторингу якості води було необхідним, щоб переконатися, що здійснюється технічна підтримка та координація програм моніторингу; періодично оцінювати ефективність заходів моніторингу по всій країні, при цьому враховуючи регіональні відмінності між окремими штатами, оскільки в одних штатах існує достатня кількість водних ресурсів, а в інших – їх обмаль.

Національна рада з моніторингу якості води є платформою для координації науково обґрунтованих методів та стратегій з моніторингу якості водних ресурсів, оцінки їх реалізації та звітування, сприяє співпраці між різноманітними органами, розвитку науки та вдосконаленню управління у сфері моніторингу якості води. Також було створено Консультативний комітет з питань інформації про воду [5]. Його цілями є визначення потреби в інформації про водні ресурси, оцінка ефективності програм у сфері інформаційного забезпечення щодо якості водних ресурсів та надання рекомендацій щодо їх вдосконалення. Члени Консультативного комітету з питань інформації про воду представляють інтереси як держави, так і приватного сектору. Головою Консультативного комітету з питань інформації про воду є заступник помічника міністра внутрішніх справ з питань води та науки.

Ще в 1960-х роках Офіс з питань управління та бюджету розробив Програму координації інформації про водні ресурси. Ця програма була оновлена в 1991 році, коли Офіс з питань управління та бюджету прийняв Меморандум № 92-01. Загальна мета програми – поліпшити стан поінформованості населення про якість водних ресурсів, що має полегшити прийняття рішень щодо управління природними ресурсами та охорони навколишнього природного середовища. Інші федеральні органи, які фінансують, збирають чи використовують інформацію про водні ресурси, разом з Геологічною службою США працюють з метою реалізації завдань Програми [6].

Національна рада з моніторингу якості води є постійним правонаступником Міжурядової цільової групи з моніторингу якості води та входить до складу Консультативного комітету з питань інформації про воду. Загальною метою Національної ради з моніторингу якості води є захист та підтримка інформаційного забезпечення у сфері управління природними ресурсами та охорони навколишнього природного середовища. Національна рада має широкий мандат, який охоплює моніторинг та оцінку якості води. Національна рада розробляє керівництва з моніторингу якості водних ресурсів, надає технічну підтримку з метою сприяння виконанню рекомендацій, представлених у Стратегії вдосконалення моніторингу якості води в США урядовими установами та приватним сектором. Метою Стратегії вдосконалення моніторингу якості води є стимулювання поліпшення моніторингу, необхідного для досягнення порівняльної та науково обґрунтованої інформації щодо стану якості водних ресурсів. Ця інформація необхідна для підтримки прийняття рішень на місцевому рівні, а також на рівні окремих штатів.

Діяльність Національної ради з моніторингу якості води включає в себе перевірку діяльності з моніторингу якості поверхневих вод, лиману, прибережних вод, підземних вод, опадів на місцевому рівні та на рівні окремих штатів. Національна рада розробляє керівництва з питань збору, управління та використання інформації про якість водних ресурсів. Ця інформація необхідна для оцінки стану водних ресурсів, тенденцій їх розвитку, визначення пріоритетів щодо вирішення існуючих та запобігання виникненню нових проблем, визначення потреб у нових дослідженнях, для розробки та впровадження програм управління, оцінки існуючих екологічних вимог, а також для оцінки ефективності програм та проектів у сфері водної політики та водного господарства.

Що стосується морського середовища, Національна рада з моніторингу якості води надає допомогу Управлінню з охорони навколишнього середовища США, Національному агентству США з дослідження океанів та атмосфери, окремим штатам у діяльності, направленої на збирання інформації та моніторинг якості водних ресурсів.

Національна рада з моніторингу якості води видає керівні вказівки з різних аспектів моніторингу якості водних ресурсів: координації діяльності та співпраці, визначення

потреби в дослідженнях, розробки програм у сфері водної політики та водного господарства, визначення місць відбору, методів здійснення моніторингу, якості водних ресурсів, управління інформацією та обміну даними про якість води, методів обробки даних та здійснення аналізу, висновків, звітування, навчання, оцінки проведених заходів моніторингу та інших питань, необхідних для успішної реалізації Стратегії.

Специфічними функціями та завданнями Національної ради є: створювати та підтримувати партнерські відносини між суб'єктами моніторингу на загальнодержавному рівні і на рівні окремих штатів; оцінювати прогрес у виконанні Стратегії та звітувати про результати моніторингу. Оцінка включає досягнення, плани, рекомендації та перелік організацій, які беруть участь у реалізації Стратегії. Для виконання цих функцій була створена постійна Рада по співставленню методів і даних [7].

Моніторинг якості води в XXI столітті ускладнюється через велику кількість хімічних речовин, які використовуються в нашому повсякденному житті та можуть потрапляти у водні об'єкти. Методи хімічного аналізу й оцінки доступні лише для кількох тисяч з більш ніж **80 000** хімічних сполук, які за оцінкою Агентства з охорони навколишнього середовища використовуються з комерційною метою у США [8].

Щороку урядові установи (місцеві, федеральні), промисловість, наукові установи та широкий спектр приватних організацій у США витрачають багато часу і декілька мільярдів доларів на моніторинг, захист та відновлення водних ресурсів. Ця робота включає: моніторинг стану водних ресурсів і тенденцій його розвитку; виявлення й класифікацію існуючих та виникаючих проблем; розробку та впровадження програм управління водними ресурсами.

Міжурядовою цільовою групою з моніторингу якості води було зроблено висновок про те, що справжнє співробітництво в рамках різних програм можливе, якщо методи проведення моніторингу та обробки інформації є однаковими в усіх штатах [9]. Для впровадження програм моніторингу відбувається постійна співпраця й обмін інформацією між всіма суб'єктами моніторингу.

Моніторинг водних ресурсів надає об'єктивні докази, необхідні для прийняття обґрунтованих рішень у сфері управління водних ресурсів; надає можливість виявити поточні проблеми та спрогнозувати майбутні; визначити відповідність стандартам якості питної води; оцінити ефективність політики у сфері управління водними ресурсами та сформулювати нову політику з метою кращого захисту здоров'я людей і навколишнього середовища [10].

У **1991** році Конгрес США схвалив Національну програму оцінки якості води Геологічної служби США з метою забезпечення наявності повної інформації про якість всіх водних ресурсів держави і, як наслідок, підтримки науково обґрунтованих рішень у сфері управління якістю води. Завданням Національної програми оцінки якості води є оцінка стану та тенденцій розвитку водних ресурсів і розуміння факторів та процесів, що мають вплив на якість водних ресурсів. Національна програма оцінки якості води є федеральною програмою, яка забезпечує довгостроковий, науково обґрунтований моніторинг всіх водних ресурсів США.

*Висновки.* Якість водних об'єктів залежить не тільки від технологій очистки, але, у першу чергу, від ефективності державної політики, спрямованої на захист водних ресурсів, та діяльності окремих суб'єктів. Державна політика та законодавство США у сфері захисту водних ресурсів і забезпечення високої якості води базуються на науковій оцінці ризиків, які спричиняють окремі забруднювачі для здоров'я людей. Загальна тенденція розвитку водної політики США характеризується розробкою та впровадженням ефективних програм, спрямованих на відновлення та підтримку якості водних об'єктів. Значна увага в них приділяється моніторингу водних ресурсів та контролю викидів до водних об'єктів. Ці програми мають не декларативне значення, а дійсно виконуються й передбачають постійну звітність штатів щодо прогресу їх виконання. Позитивною практикою, вартою наслідування, також слід вважати забезпечення інформованості громадськості про стан водних ресурсів у країні.

**Список використаних джерел:**

1. Ладиченко В.В., Головка Л.О. Законодавче забезпечення питного водопостачання в Сполучених Штатах Америки. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2015. № 5. С. 39–42.

2. Water Conservation, Reuse, and Recycling: Proceedings of an Iranian-American Workshop. URL: <https://doi.org/10.17226/11241>

3. The Strategy for Improving Water-Quality Monitoring in the United States. URL: <https://pubs.usgs.gov/of/1995/0742/report.pdf>

4. National Water Quality Monitoring Council. URL: <https://acwi.gov/monitoring/>

5. Advisory Committee on Water Information. URL: <https://acwi.gov/>

6. What is the National Water Quality Monitoring Council? URL: [https://acwi.gov/monitoring/about\\_the\\_council.html](https://acwi.gov/monitoring/about_the_council.html)

7. Methods and Data Comparability Board. URL: [https://acwi.gov/methods/pubs/over\\_pubs/mdcbfs.pdf](https://acwi.gov/methods/pubs/over_pubs/mdcbfs.pdf)

8. Why monitor water quality? URL: <https://water.usgs.gov/owq/WhyMonitorWaterQuality.pdf>

9. Methods & Data Comparability Board Collaboration and Comparability. [URL: [https://acwi.gov/methods/pubs/over\\_pubs/mdcbfs.pdf](https://acwi.gov/methods/pubs/over_pubs/mdcbfs.pdf)]

10. Myers D.N. Why monitor water quality? URL: <https://water.usgs.gov/owq/WhyMonitorWaterQuality.pdf>

*\* Головка Людмила Олександрівна – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри міжнародного права та порівняльного правознавства Національного університету біоресурсів і природокористування України.*

*Стаття надійшла до редакції 29 липня 2018 р.*

УДК 351

Галина Шаульська \*

### ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ

*У статті досліджуються питання законодавчого забезпечення розвитку громадянського суспільства в Україні. В умовах реформування державного управління, місцевого самоврядування, пошуків ефективних механізмів взаємодії влади і суспільства такий аналіз потрібен для моделювання української системи публічного управління, де громадянське суспільство відіграє одну з ключових ролей.*

**Ключові слова:** державне управління, місцеве самоврядування, публічне адміністрування, публічне управління, механізми публічного адміністрування

**Шаульська Г. Н. Законодательное обеспечение развития гражданского общества в Украине.**

*В статье исследуются вопросы законодательного обеспечения развития гражданского общества в Украине. В условиях реформирования государственного управления, местного самоуправления, поисков эффективных механизмов взаимодействия власти и общества такой анализ нужен для моделирования украинской системы публичного управления, где гражданское общество играет одну из ключевых ролей.*

**Ключевые слова:** государственное управление, местное самоуправление, публичное администрирование, публичное управление, механизмы публичного администрирования

**Shaulska H.M. Legislative support for the development of civil society in Ukraine.**

*The article analyzes the issue of legislative support for the development of civil society in Ukraine. In the context of reforming public administration, local government, the search for effective*