

УДК 351

DOI: <https://doi.org/10.32886/instzak.2022.01.15>

Рябець Катерина Анатоліївна,
доктор наук з державного управління,
доцент, професор кафедри управління
Київського університету імені Бориса Грінченка
ORCID 0000-0003-2354-4118
Rjabetz2017@gmail.com

**ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ПЕРЕДУМОВИ ВИНИКНЕННЯ ПРОБЛЕМ
У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ В ГАЛУЗІ ВИКОРИСТАННЯ І ОХОРОНИ ВОД
ТА ВІДТВОРЕННЯ ВОДНИХ РЕСУРСІВ**

Анотація

Мета статті полягає у виявленні та обґрунтуванні організаційно-правових передумов виникнення проблем у державному управлінні в галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів, а також наданні пропозицій щодо їх усунення.

Наукова новизна. Проблеми, що пов'язані з державним управлінням в галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів, неодноразово ставали об'єктом дослідження вчених у різних галузях науки. Це викликано стрімким загостренням водно-екологічної кризи, розумінням потреби напрацювання пропозицій щодо якомога швидшого виходу з неї. Поряд з цим організаційно-правові передумови виникнення проблем у державному управлінні в галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів не були об'єктом окремої наукової праці, що підтверджує **наукову новизну** проведеного дослідження.

Проаналізовано організаційно-правові засади взаємодії органів державного управління в галузі водного господарства з громадськістю. Встановлено, що законодавчі положення, на підставі яких здійснюється вказана взаємодія, переважно мають декларативний характер. Акцентовано увагу на потребі законодавчого закріплення кінцевого терміну встановлення водоохоронних зон. Досліджено законодавство, що регулює право власності на води. Зроблено висновок щодо необхідності приведення положень Земельного кодексу України в частині регламентації власності на замкнуті природні водойми у відповідність до Конституції України. Однією із актуальних проблем у галузі водокористування визначена проблема реалізації громадянами права загального водокористування. Запропоновано забезпечити практичну реалізацію громадянами права загального водокористування шляхом розробки публічними інституціями конкретного механізму.

Висновок. Значна кількість передумов виникнення проблем у державному управлінні в галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів має організаційно-правовий характер, що є наслідком законодавчих прогалин, юридичних колізій, а також відсутності реального механізму реалізації відповідних правових норм. Саме тому нагальною потребою сьогодення є удосконалення організаційно-правових засад державного управління у досліджуваній галузі шляхом напрацювання пропозицій та конкретних механізмів щодо вирішення проблемних водогосподарських питань.

Ключові слова: державне управління, публічні інституції, організаційно-правові засади, вода, водні ресурси, водоохоронні зони.

Riabets Kateryna A.,
Doctor of Science in Public Administration,
Associate Professor,
Professor of Management Department,
Borys Grinchenko Kyiv University
ORCID 0000-0003-2354-4118
Rjabetz2017@gmail.com

ORGANIZATIONAL AND LEGAL PRECONDITIONS FOR THE EMERGENCE
OF PROBLEMS IN PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF USE AND PROTECTION
OF WATER AND REPRODUCTION OF WATER RESOURCES

Abstract

The purpose of the article is to identify and substantiate the organizational and legal prerequisites for problems in public administration in the field of use and protection of water and reproduction of water resources, as well as providing proposals for their elimination.

***Scientific novelty.** Problems related to public administration in the field of water use and protection and reproduction of water resources have repeatedly been the subject of research by scientists in various fields of science. This is due to the rapid exacerbation of the water-environmental crisis, the understanding of the need to develop proposals for a speedy exit from it. In addition, the organizational and legal prerequisites for the emergence of problems in public administration in the field of use and protection of water and reproduction of water resources were not the subject of a separate scientific work, which confirms **the scientific novelty** of the study. The organizational and legal bases of interaction of public administration bodies in the field of water management with the public are analyzed. It is established that the legislative provisions on the basis of which this interaction is carried out are mostly declarative in nature. Emphasis is placed on the need to legislate the deadline for the establishment of water protection zones. The legislation regulating the right of ownership of water has been studied. The conclusion is made on the need to bring the provisions of the Land Code of Ukraine in terms of regulation of ownership of closed natural reservoirs in accordance with the Constitution of Ukraine. One of the urgent problems in the field of water use is the problem of realization of the right of general water use by citizens. It is proposed to ensure the practical implementation of the right of general water use by citizens by developing a specific mechanism by public institutions.*

***Conclusion.** A significant number of preconditions for problems in public administration in the field of use and protection of water and reproduction of water resources has an organizational and legal nature, which is a consequence of legislative gaps, legal conflicts and lack of real mechanism for implementing relevant legal norms. That is why the urgent need today is to improve the organizational and legal framework of public administration in the research area by developing proposals and specific mechanisms to address problematic water issues.*

***Key words:** public administration, public institutions, organizational and legal principles, water, water resources, water protection zones.*

Постановка проблеми. В Україні водогосподарська діяльність часто здійснюється з порушенням норм законодавства. Зазначене викликало негативну водно-екологічну обстановку на території нашої держави.

Головною причиною цього, на нашу думку, є виключно споживацьке відношення до води, при якому осторонь залишаються водоохоронні та водовідновлювані заходи. Така тенденція виникла не сьогодні і не вчора, вона спостерігається вже протягом багатьох десятиліть. Вода розглядається і використовується насамперед як господарський ресурс для промислового та сільськогосподарського виробництва, отримання електроенергії, а також скидання забруднюючих речовин, побутових відходів. Останнє явище призвело до критичного зниження здатності геосистем до самовідновлення.

Усі вищезазначені фактори кризової водно-екологічної обстановки вимагають проведення конкретних заходів щодо екологічного оздоровлення басейнів річок, спрямованих на якісно новий рівень з урахуванням теперішніх і прогнозованих майбутніх наслідків водокористування. Ще одними обов'язковими умовами подолання кризової водно-екологічної обстановки є посилення державного контролю за дотриманням водокористувачами норм водного законодавства, а також відповідальності компетентних контролюючих органів державного управління в галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів.

Звичайно немає сумнівів, що робота одних лише працівників органів державної влади не може поліпшити стан водних ресурсів. Управлінські водогосподарські дії, які не під-

кріплені усвідомленням водокористувачів впливу води на стан здоров'я, соціально-економічну сферу суспільства, є малоефективними [1, с. 83].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Передумови виникнення проблем у державному управлінні в галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів частково досліджені у роботах науковців різних галузей наук. Зокрема, у галузі державного управління проаналізовано зазначені передумови у контексті дослідження прийняття управлінських рішень в системі державного управління водними ресурсами (Н. В. Вострікова [2]); у галузі права – організаційно-правового забезпечення в сфері державного управління водозабезпечення населення (С. Є. Антонова [3]), державно-правової політики у сфері регулювання водних відносин в Україні (В. О. Джуган [4]); у галузі економіки – еколого-економічних проблем водокористування в Україні (А. Ю. Гаврилюк, Н. Л. Авраменко [5]) тощо.

Незважаючи на інтерес вітчизняних вчених до проблематики державно-управлінських питань в галузі водного господарства, організаційно-правові передумови виникнення проблем у державному управлінні в галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів об'єктом окремого дослідження не були. При цьому відзначимо, що дослідження державного управління водними ресурсами потребують постійного розвитку [6].

Мета статті полягає у виявленні та обґрунтуванні організаційно-правових передумов виникнення проблем у державному управлінні в галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів, а також наданні пропозицій щодо їх усунення.

Виклад основного матеріалу. На сьогодні головним завданням органів державного управління в галузі водного господарства має бути проведення серед населення просвітницької роботи щодо необхідності охорони вод, раціонального використання та відтворення водних ресурсів. Викладене є одним із основних шляхів підвищення рівня розуміння громадськістю екологічних проблем.

Потрібно чітко усвідомлювати, що стан природи залежить від дій кожної людини, як у побуті, так і в процесі її виробничої ді-

яльності. У сучасний період «екологічного розуміння» вже недостатньо, життєво необхідним є формування екологічного світогляду [7, с. 9].

Тісну взаємодію органів державного управління в галузі водного господарства з громадськістю варто визнавати вагомим фактором підвищення якості управлінських рішень. Зазначений процес з боку громадськості забезпечується визначенням релевантності інформації, виявленням помилок, генеруванням альтернативних рішень, які задовольняють більш широке коло інтересів. У зв'язку з цим громадськість, безсумнівно, є цінним джерелом знань та ідей для прийняття управлінських рішень.

Слід наголосити, що реальна участь громадськості вимагає соціальної залученості, особистої безпеки, свободи слова та зібрань [8]. Сильне громадянське суспільство, якісна громадянська освіта та ефективні канали комунікації між усіма рівнями суспільства сприяють тісній взаємодії органів державного управління в галузі водного господарства з громадськістю.

Зазначимо, що в Україні взаємодія органів державного управління в галузі водного господарства з громадськістю законодавчо регламентована.

Зокрема, ст. 11 Водного кодексу України [9] визначає права громадян та їх об'єднань, інших громадських формувань на здійснення заходів щодо використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів. Серед них права: брати участь у розгляді місцевими радами та державними органами питань, пов'язаних з використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів; за погодженням з місцевими радами та державними органами виконувати роботи по використанню і охороні вод та відтворенню водних ресурсів за власні кошти та за добровільною участю членів об'єднань громадян; брати участь у проведенні центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, перевірок виконання водокористувачами водоохоронних правил і заходів та вносити пропозиції з цих питань, тощо.

Проте, як свідчить практика, викладені законодавчі положення переважно мають декларативний характер. У зв'язку з цим, ми вважаємо, буде доречним законодавчо закріпити у відповідному Положенні серед основних завдань Державного агентства водних ресурсів України завдання щодо проведення громадських слухань з питань використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів.

Наступною державно-управлінською проблемою у досліджуваній галузі є права регламентація у Водному кодексі України процесу встановлення водоохоронних зон шляхом використання дієслова з незакінченою дією «встановлюються». Зокрема, ч. 1 ст. 87 Водного кодексу України проголошує, що «для створення сприятливого режиму водних об'єктів, ... встановлюються водоохоронні зони». При цьому в аналізованому кодексі відсутні правові норми, що визначають кінцевий термін їх встановлення. Зазначене створює підґрунтя для законної передачі земель, які мають бути водоохоронними зонами, у приватну власність, що дозволить у майбутньому будувати на них різноманітні споруди всупереч суспільним інтересам.

В Україні неузгодженими між собою є певні норми Основного Закону України, Водного та Земельного кодексів України. Це, насамперед, стосується правових норм щодо регулювання права приватної власності на водойми. Так, ст. 13 Конституції України [10] визначає, що водні ресурси, які знаходяться в межах території України, є об'єктами права власності Українського народу. Положення ч. 1 ст. 6 Водного кодексу України без жодних винятків також передбачає виключну власність Українського народу на води (водні об'єкти). Таким чином, Конституція України та Водний кодекс України регламентують виключну власність Українського народу на досліджуваний природний ресурс. Своєю чергою, Земельний кодекс України [11] містить у собі ч. 2 ст. 59 з наступним змістом: «Громадянам та юридичним особам за рішенням органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування можуть безоплатно передаватись у власність замкнені природні водойми (загальною площею до 3 гектарів)». Викладені законодавчі положення є прикладом протиріччя у правовому регулюванні використання водних ресурсів. На практиці

вказана правова колізія створює достатнє коло суперечностей у діяльності компетентних органів державної влади у галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів. На наш погляд, враховуючи юридичну силу нормативно-правових актів, положення ст. 59 Земельного кодексу України варто привести у відповідність до ст. 13 Конституції України.

Крім того, в Україні наявна проблема з реалізацією громадянами права загального користування водними об'єктами. Преамбула чинного Водного кодексу України свідчить про те, що усі води (водні об'єкти) на території України є національним надбанням Українського народу, однією з природних основ його економічного розвитку і соціального добробуту. Відповідно до ч. 1 ст. 47 Водного кодексу України загальне водокористування здійснюється громадянами для задоволення їх потреб (купання, плавання на прогулянкових суднах, любительське і спортивне рибальство, водопій тварин, забір води з водних об'єктів без застосування споруд або технічних пристроїв та з криниць) *безкоштовно*, без закріплення водних об'єктів за окремими особами та без надання відповідних дозволів.

Однак, незважаючи на вищевикладені правові положення, з кожним роком все більше водойм стають недоступними для громадськості. Там, де раніше були виходи до води, встановлено паркани чи створено інші перешкоди. Реаліями сьогодення також є заборона любительського рибальства та навіть звичайного відпочинку на березі природної водойми. Часто приватні підприємці орендують водойми загального користування та перетворюють їх на власне «водне господарство» [12].

Поряд з цим варто наголосити, що відповідно до ч. 2 ст. 47 Водного кодексу України забороняється обмеження загального водокористування, у тому числі обмеження купання та плавання на прогулянкових суднах, любительського і спортивного рибальства, причалювання до берега у світлу пору доби у зв'язку з перебуванням земельних ділянок прибережних захисних смуг (пляжної зони) у користуванні юридичних або фізичних осіб, крім випадків, передбачених законом.

З урахуванням вищевикладеного необхідно зробити висновок щодо відсутності в

Україні реального механізму реалізації громадянами права загального водокористування, що регламентоване положеннями Водного кодексу України.

Слід також зазначити, що окреслені у цьому дослідженні проблеми посилює низка недоопрацювань у поточній діяльності контролюючих та правоохоронних органів, а в деяких випадках – корумпованість їх представників.

Висновки. Проведене дослідження свідчить про значну кількість організаційно-правових передумов виникнення проблем у державному управлінні в галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів. З метою їх усунення пропонуємо наступні заходи:

- забезпечити можливість громадян та громадських організацій брати участь у вирішенні водоохоронних питань;
- посилити відповідальність компетентних контролюючих органів державного управління в галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів;
- у Водному кодексі України чітко визначити кінцеві терміни встановлення водоохоронних зон компетентними на те органами;
- удосконалюючи законодавство з регулювання права власності на води, потрібно положення Земельного кодексу України в частині регламентації власності на замкнуті природні водойми привести у відповідність до Конституції України;
- шляхом розробки публічними інституціями конкретного механізму забезпечити практичну реалізацію громадянами права загального водокористування.

Список використаних джерел:

1. Рябець К. А. Модель формування політико-правових засад публічного управління у галузі водного господарства України. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2019. № 6. С. 80–85.
2. Вострікова Н. В. Прийняття управлінських рішень в системі державного управління водними ресурсами. *Актуальні проблеми та перспективи розвитку публічного управління*: матеріали Всеукр. підсумк. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (25 жовт. 2013 р.). Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2013. С. 17–18.
3. Антонова С. Є. Організаційно-правове забезпечення в сфері державного управ-

ління водозабезпечення населення. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2014. № 5. URL: <http://www.du.nauka.com.ua/?op=1&z=718> (Дата звернення: 08.01.2022).

4. Джуган В. О. Державно-правова політика у сфері регулювання водних відносин в Україні. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2013. Вип. 1(3). С. 171–182.

5. Гаврилук А. Ю., Авраменко Н. Л. Еколого-економічні проблеми водокористування в Україні: стан та шляхи вирішення. *Економіка природокористування: стан, проблеми, перспективи*: збірник наукових праць за матеріалами II Всеукр. наук.-практ. інтернет-конф., 29 берез. 2016 р. Ірпінь: УДФСУ, 2016. С. 41–50. URL: http://ir.nusta.edu.ua/jspui/bitstream/doc/334/1/294_IR.pdf (Дата звернення: 08.01.2022).

6. Peiyue Li. Water resources research to support a sustainable China. *International Journal of Water Resources Development*. 2018. Volume 34. Issue 3. URL: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/07900627.2018.1452723> (Дата звернення: 08.01.2022).

7. Природа помилок: анотований бібліографічний покажчик. Вітебськ, 2011. 71 с.

8. Hart V. Democratic Constitution Making. URL: <http://www.usip.org/publications/democratic-constitution-making> (Дата звернення: 08.01.2022).

9. Водний кодекс України : Закон України від 06.06.1995 р. № 213/95-ВР. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/213/95-вр> (Дата звернення: 08.01.2022).

10. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (Дата звернення: 08.01.2022).

11. Земельний кодекс України : Закон України від 25.10.2001 р. № 2768-III. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2768-14/> (Дата звернення: 08.01.2022).

12. Як громаді відстояти законне право користування водоймою. *Офіційний сайт Міністерства юстиції України*. URL: <https://minjust.gov.ua/m/yak-gromadi-vidstoyati-zakonne-pravo-koristuvannya-vodoymoju> (Дата звернення: 08.01.2022).

References:

1. Riabets, K. A. (2019). Model formuvannya polityko-pravovykh zasad publichnoho

upravlinnia u haluzi vodnoho hospodarstva Ukrainy. *Naukovi zapysky Instytutu zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 6, 80–85 [in Ukrainian].

2. Vostrikova, N. V. (2013). Pryiniattia upravlinskykh rishen v systemi derzhavnogo upravlinnia vodnymy resursamy. *Aktualni problemy ta perspektyvy rozvytku publichnogo upravlinnia: materialy Vseukr. pidsumk. nauk.-prakt. konf. za mizhnar. uchastiu*. Odesa : ORIDU NADU, 2013, 17–18 [in Ukrainian].

3. Antonova, S. Ye. (2014). Orhanizatsiino-pravove zabezpechennia v sferi derzhavnogo upravlinnia vodozabezpechennia naselennia. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok*, 5. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=718> (Last accessed: 08.01.2022) [in Ukrainian].

4. Dzhuhan, V. O. (2013). Derzhavno-pravova polityka u sferi rehuliuвання vodnykh vidnosyn v Ukraini. *Prykarpatskyi yurydychnyi visnyk*, 1(3), 171–182 [in Ukrainian].

5. Havryliuk, A. Yu., Avramenko, N. L. (2016). Ekoloho-ekonomichni problemy vodorokorystuvannia v Ukraini: stan ta shliakhy vyrishennia. *Ekonomika pryrodokorystuvannia: stan, problemy, perspektyvy*: zbirnyk naukovykh prats za materialamy II Vseukr. nauk.-prakt. internet-konf. Irpin : UDFSU, 41–50. URL: http://ir.nusta.edu.ua/jspui/bitstream/doc/334/1/294_IR.pdf (Last accessed: 08.01.2022) [in Ukrainian].

6. Peiyue, Li (2018). Water resources research to support a sustainable China.

International Journal of Water Resources Development, 34, 3. URL: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/07900627.2018.1452723> (Last accessed: 08.01.2022).

7. *Pryroda pomylok: anotovanyi bibliohrafichnyi pokazhchyk*. (2011). Vitebsk, 71 [in Ukrainian].

8. Hart, V. (2003) *Democratic Constitution Making*. URL: <http://www.usip.org/publications/democratic-constitution-making> (Last accessed: 08.01.2022).

9. Verkhovna Rada Ukrainy. (1995). *Vodnyy kodeks Ukrainy: Zakon Ukrainy № 213/95-VR*. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/213/95-вр> (Last accessed: 08.01.2022) [in Ukrainian].

10. Verkhovna Rada Ukrainy. (1996). *Konstytutsiia Ukrainy: Zakon Ukrainy № 254k/96-VR. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 30, 141 [in Ukrainian].

11. Verkhovna Rada Ukrainy. (2001). *Zemelnyi kodeks Ukrainy: Zakon Ukrainy № 2768-III*. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2768-14/> (Last accessed: 08.01.2022) [in Ukrainian].

12. *Yak hromadi vidstoyaty zakonne pravo korystuvannia vodoimoiu / Ofitsiyni sait Ministerstva yustytsii Ukrainy*. URL: <https://minjust.gov.ua/m/yak-gromadi-vidstoyati-zakonne-pravo-korystuvannya-vodoymoyu> (Last accessed: 08.01.2022).

Стаття надійшла до редакції 20 січня 2022 р.