

УДК 349.6

DOI <https://doi.org/10.37687/2413-7189.2019.3.9>

**Чумаченко І.Є.,**

кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри аграрного, земельного та екологічного права  
Національного університету «Одеська юридична академія»  
ORCID: 0000-0003-0682-6404

## **ПРИНЦИПИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ГАЛУЗІ ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ ВОД: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ**

### **PRINCIPLES OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF WATER USE AND PROTECTION: THEORETICAL AND LEGAL ASPECTS**

*Статтю присвячено дослідженню принципів державного управління в галузі використання та охорони вод. Управління водними ресурсами віднесене до пріоритетних у державній політиці та розглядається як один з найважливіших чинників стійкого розвитку держави. Встановлено, що державне управління в галузі використання та охорони вод базується на загальних та спеціальних принципах, притаманних екологічному управлінню як механізму реалізації державної екологічної політики. Особливості їх прояву зумовлені цілями, завданням та змістом норм водного законодавства, у зв'язку з чим вони нерідко набувають нормативно-регулюючого значення. Проаналізовано спеціальні принципи здійснення ефективної управлінської діяльності з боку держави у зазначеній сфері. Охарактеризовано принципи з урахуванням особливостей державного управління у сфері використання і охорони вод, специфіки об'єкту управління. До основних принципів віднесено: (1) принцип централізації і координації під час здійснення державного управління в галузі використання і охорони вод; (2) принцип розділення господарсько-експлуатаційних і контрольно-наглядових функцій; (3) принцип програмно-цільового забезпечення розробки і реалізації заходів у галузі охорони та використання водних об'єктів; (4) принцип поєднання комплексного (інтегрованого) та диференційованого управління; (5) впровадження басейнового принципу як основи побудови органів державного управління за використанням та охороною вод.*

**Ключові слова:** принципи державного екологічного управління, використання та охорона вод, басейновий принцип управління, програмно-цільове забезпечення розробки і реалізації заходів охорони вод, комплексне (інтегроване) та диференційоване управління.

*The article is devoted to the study of the principles of public administration in the use and protection of water. The special principles of the implementation of effective management by the state in this area are analyzed. Water management is considered a priority in state policy and is considered as one of the most important factors for sustainable development of the state. It has been established that public administration in the field of water use and protection is based on general and special principles inherent in environmental management as a mechanism for implementing state environmental policy. The peculiarities of their manifestation are conditioned by the goals, objectives and content of water legislation, which is why they often take on regulatory and regulatory significance. The special principles of effective management activity by the state in the mentioned sphere are analyzed. The principles, taking into account the peculiarities of the state administration in the sphere of water use and protection, the specifics of the management object, for the management activities in the field of water use and protection are characterized. The basic principles are: (1) the principle of centralization and coordination in the implementation of public administration in the field of water use and protection; (2) principle of separation of economic-operational and control-supervisory functions; (3) the principle of software-targeted development and implementation of measures in the field of protection and use of water bodies; (4) the principle of combination of integrated (integrated) and differentiated management; (5) introduction of the basin principle as the basis for the construction of public administration bodies for water use and protection.*

**Key words:** principles of state environmental management, the use and protection of water, the basin management principle, target-oriented software for the development and implementation of measures for the protection of water, integrated (integrated) and differentiated management.

**Постановка проблеми.** В Україні істотно змінилися підходи до розгляду водогосподарських проблем, рішення яких базується на екологічних і економічних підходах. Управління водними ресурсами віднесене до пріоритетних у державній політиці та розглядається як один з найважливіших чинників стійкого розвитку держави. Постійне забруднення водних ресурсів, труднощі з розподілом води, а також проблеми, які стоять перед окремими вида-

ми водокористування, – це лише деякі з питань, які не можуть бути ефективно вирішені за допомогою наявної системи управління водними ресурсами в досить короткий термін. Діяльність органів державного управління в галузі використання та охорони водних об'єктів базується на принципах, які відбивають вихідні положення щодо організації державного управління в цій сфері, що визначені в законах та інших нормативно-правових актах, які регулюють

відносини в сфері взаємодії суспільства та природи, а також у сфері використання і охорони водних ресурсів.

**Стан наукового дослідження проблеми.** Окремим аспектам державного екологічного управління було присвячено наукові праці таких учених, як В.І. Андрейцев, Г.І. Балюк, М.М. Бринчук, А.П. Гетьман, М.В. Краснова, В.В. Костицький, Ю.С. Шемшученко та інші. Проте у більшості наукових робіт ретельно розглянуто окремі інститути екологічного управління. Водночас спеціальних досліджень принципів державного управління в галузі використання та охорони вод в юридичній літературі бракує.

**Метою статті** є виявлення специфіки принципів державного управління в галузі використання та охорони вод.

**Виклад основного матеріалу.** Термін «принцип» походить від латинського “*principium*”, що означає «основа». Взагалі принцип розглядається як щось ґрунтовне, постійне, ідея, що має силу незалежно від часу та обставин; узагальнення, яке виведено із спостереження численних фактів і підтвержене практикою. Принципи права визначають нормотворчу та правозастосовчу діяльність, координують функціонування механізму правового регулювання, є критеріями оцінки правності (правової природи) рішень органів держави і дій громадян, формують правове мислення і правову культуру, цементують систему права [1, с. 109].

У юридичній літературі під принципами управління розуміють науково розроблені та апробовані практикою політичні, організаційні й правові основи організації управління, які забезпечують його ефективність. Наукова організація управління означає побудову останнього з урахуванням усіх його принципів, особливо тих з них, які виявлені і обґрунтовані юридичною наукою і тому спираються швидше на авторитет останньої, ніж на силу закону. При цьому слід враховувати ту обставину, що, будучи виявленими і сформульованими, вони роблять зворотню дію на феномен державного управління [2, с. 51].

Серед учених-юристів і представників інших громадських наук – філософів, істориків, економістів – немає повного збігу думок під час перерахування принципів державного управління. Проте навіть за такої різноманітності підходів до цього питання можна виділити наступні основні або загальні принципи: законність, об’єктивність, гласність, систематичність і всеосяжний характер, наділення органів управління необхідними повноваженнями тощо.

Наявність загальних принципів державного управління поєднується з існуванням специфічних принципів, які відбивають особливості застосування загальних принципів до конкретних галузей управлінської діяльності. Дотримання специфічних принципів у сукупності з дотриманням загальних принципів управління якнайкраще забезпечує створення раціональних систем управління, ефективність їх роботи.

Специфічні принципи державного управління за використанням і охороною вод, з одного боку, пов’язані з указаними вище загальними принципами державного управління загалом, а з іншого – із загальними принципами державного управління в галузі використання і охорони вод.

зани з указаними вище загальними принципами державного управління загалом, а з іншого – із загальними принципами державного управління в галузі використання і охорони вод.

Принципи державного управління в галузі використанням та охорони вод, будучи різновидом принципів взагалі, характеризуються специфікою, зумовленою змістом норм водного законодавства, і залежить від останніх. Разом з тим такі принципи мають і самостійне значення. Вони існують і функціонують незалежно від їх вираження в правових нормах, у зв’язку з чим нерідко набувають нормативно-регулюючого значення.

Таким чином, з урахуванням особливостей державного управління у сфері використання і охорони вод, специфіки об’єкту управління, для управлінської діяльності в галузі використання і охорони вод характерними є такі принципи: принцип централізації і координації під час здійснення державного управління в галузі використання і охорони вод; принцип розділення господарсько-експлуатаційних і контрольно-наглядових функцій; принцип програмно-цільового забезпечення розробки і реалізації заходів у галузі охорони та використання водних об’єктів; принцип поєднання комплексного (інтегрованого) та диференційованого управління; впровадження басейнового принципу як основи побудови органів державного управління за використанням та охороною вод.

*Так, практична реалізація принципу централізації і координації під час здійснення державного управління в галузі використання і охорони вод пов’язана з визначенням головних органів, які несуть відповідальність за здійснення державного управління за певними складовими частинами навколишнього природного середовища. Головні органи державного екологічного управління покликані узагальнювати відомості про стан і перспективи зміни об’єкту природи, що охороняється, координувати діяльність державних інспекційних органів, видавати обов’язкові для всіх міністерств і відомств, підприємств, організацій і громадян правила охорони і використання природних об’єктів, брати участь у складанні державних планів і заходів щодо охорони природи, підготовки проектів нормативних актів, стандартів та інших природоохоронних документів.*

*Принцип розділення господарсько-експлуатаційних і контрольно-наглядових функцій.* Цей принцип розглядається як основа для побудови оптимальної і ефективної системи органів, які здійснюють державне управління і контроль за використанням і охороною вод. Слід зазначити, що цей принцип є загальним для організації управління і контролю у сфері використання і охорони природних ресурсів [3, с. 200]. Суть його полягає у тому, що контроль за використанням і охороною природних ресурсів повинні здійснювати державні органи, вільні від господарських функцій по експлуатації цих природних ресурсів. Реалізація цього специфічного принципу вимагає послідовного дотримання такого загального

принципу, як об'єктивність. Державне управління в зазначеній сфері повинні здійснювати від імені держави такі органи, які, не будучи зацікавленими в досягненні яких-небудь поточних виробничих результатів або виконанні господарських задач, можуть забезпечити дотримання загальнодержавних інтересів, подолання вузьковідомчих тенденцій, а також максимум наукової обґрунтованості і об'єктивності під час вирішення тих або інших питань.

*Принцип програмно-цільового забезпечення розробки і реалізації заходів у галузі використання та охорони водних об'єктів.* Згідно з Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» державні екологічні програми створюються з метою проведення ефективної та цілеспрямованої діяльності України стосовно організації і координації заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, забезпечення екологічної безпеки, раціонального природокористування і відтворення природних ресурсів на перспективу [4]. Відповідно до ст. 12 Водного кодексу України державні, цільові, міждержавні та регіональні програми використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів розробляються з метою здійснення цілеспрямованої і ефективної діяльності щодо задоволення потреб населення і галузей економіки у воді, збереження, раціонального використання і охорони вод, запобігання їх шкідливій дії. Основою для розробки таких програм є дані державного обліку вод, водного кадастру, схем використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів та з урахуванням планів управління річковими басейнами [5].

Класифікації інструментів екологічної політики розроблено як вітчизняними, так і зарубіжними дослідниками [6; 7], що виділяють екологічні програми як інструмент, який має змішану природу і якому притаманні як адміністративні, так і економічні важелі управління. До адміністративних важелів належать: чітке визначення цілей; орієнтація на отримання кінцевого результату з призначенням термінів виконання та відповідальних осіб за це виконання і оперативний контроль за виконанням програм. До економічних важелів належать: широкий спектр фінансування; економічне стимулювання участі та виконання планових цілей (завдань); надання самостійності у пошуках найбільш ефективних екологічних рішень, у тому числі створення спеціалізованих фондів програм; використання механізму екологічного страхування цільової програми тощо.

Програмно-цільовий принцип реалізується шляхом підготовки державних екологічних програм, розділів з питань екологічної безпеки, охорони довкілля у складі державних програм економічного та соціального розвитку держави та в інших програмних документах (зокрема, в: Загальнодержавній програмі охорони та відтворення довкілля Азовського і Чорного морів [8], Загальнодержавній цільовій програмі розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до

2021 року [9]; Загальнодержавній цільовій програмі «Питна вода України» на 2011–2020 роки [10] тощо).

*Принцип поєднання комплексного (інтегрованого) та диференційованого підходів в управлінні.* Запровадження цього принципу зумовлено, з одного боку, тим, що взаємозалежність природних ресурсів, нерозривність екозв'язків у природних процесах потребує проведення в цій сфері єдиної науково-технічної політики, координації зусиль усіх органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій та громадян у розробці та здійсненні заходів щодо охорони довкілля, використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки; комплексність передбачає й усебічне врахування всіх чинників (екологічних, економічних, технічних, соціальних та інших), що можуть вплинути на ефективність природоохоронних заходів, а з іншого боку, притаманна окремим природним об'єктам особливість зумовлює необхідність виділення спеціалізованого управління щодо їх охорони та використання [11, с. 170–171].

Відповідно до цього принципу на цей час утворені та функціонують надвідомче Міністерство енергетики та захисту довкілля України, яке здійснює комплексне (інтегроване) управління в сфері охорони навколишнього природного середовища, у тому числі водних об'єктів, та відомчі центральні органи виконавчої влади, які забезпечують спеціалізоване, відносно диференційоване управління в галузі використання та охорони відповідних природних об'єктів та їх ресурсів (Державне агентство водних ресурсів України, Державне агентство лісових ресурсів України, Державне агентство рибного господарства України та інші).

Оптимальний варіант використання водних ресурсів – це комплексне використання. *Принцип комплексного природокористування* є одним із основних принципів природноресурсового права. Наукові дослідження юридичних аспектів принципу комплексного природокористування ведуться вченими-правниками. Принцип комплексного природокористування означає одночасне використання кількох видів природних об'єктів та їх ресурсів, розташованих на визначеному територіальному просторі. Об'єкти природи завжди взаємопов'язані, що визначено умовами природного устрою. Наприклад, найчастіше сільськогосподарське землекористування здійснюється з використанням водних об'єктів, розташованих на цих землях. Законодавство певною мірою умовно відмежовує одні природні об'єкти від інших з метою забезпечення більш детального правового регулювання режиму їх використання й умов охорони. Під час територіальної розробки та використання природних ресурсів усі природні компоненти підлягають залученню в господарський обіг, що забезпечує комплексне вилучення економічно цінних природних багатств.

Слід погодитися із точкою зору професора І.І. Каракаша стосовно того, що принцип комплексного природокористування має своє галузеве значення для земельної, гірничої, водної, лісової, природно-заповідної, фауністичної та флористичної галузей

природоресурсового законодавства. Вчений слушно зауважує, що у водному законодавстві комплексність використання вод знаходить прояв у збалансованому й оптимальному використанні водного об'єкта для різних потреб населення, промисловості, транспорту тощо [12, с. 97]. Принцип комплексного природокористування в різних галузях природоресурсового законодавства має свій правовий зміст. Професор В.І. Андрейцев визнає існування комплексних земельних правовідносин щодо ефективного використання земель та земельних ресурсів [13, с. 96].

У юридичній літературі неодноразово підкреслювалася роль принципу комплексного використання водних ресурсів в організації раціонального використання і охорони вод [14; 15]. Суть цього принципу полягає в тому, що природні запаси вод повинні використовуватися для вирішення загальнодержавних завдань, а не на користь тільки окремих галузей економічної діяльності, тобто кожен конкретний водний об'єкт, за наявності відповідних умов, може використовуватися для задоволення потреб у воді всіх зацікавлених водокористувачів.

Особливої уваги заслуговує *басейновий принцип управління* в галузі використання і охорони вод, який закріплено у ст.13 Водного кодексу України. Виникнення цього принципу відносять ще до часів розбудови іригаційних мереж на річках Нил, Тигр і Євфрат у стародавньому Єгипті, Месопотамії та Вавилоні. Він був спрямований передусім на врегулювання між країнами басейну розподілу води для зрошування земель. Це принцип водогосподарського басейнового управління зі своїми договірними квотами на водоспоживання і відповідними розрахунками. Тільки у ХХ ст., коли річки Європи, особливо в промислово розвинених країнах (Німеччина, Франція), почали нести загрозу для життя, принцип басейнового управління став екологізуватися. Загальними зусиллями «басейнових» країн врятували річку Рейн, а також Дунай від техногенного отруєння. Але здолати екологічні кризи не так вже і легко. Повені завдають великої шкоди населенню європейських країн, у тому числі Україні. І в той же час у всьому світі росте проблема питної води, вирішувати яку слід із застосуванням механізму еколого-господарського збалансованого принципу басейнового управління [16, с. 326–327].

Велика заслуга відносно теоретичної розробки цього принципу на ранній стадії формування водного законодавства належить Л.С. Кенігу і Л.І. Дембо [17]. Існування цього принципу зумовили природно-фізичні властивості вод, які на більш менш великих площах, що нерідко тягнуться в межах територій декількох суміжних держав, областей, районів, опиняються в нерозривному взаємозв'язку, утворюють так звані басейни великих річок і водоймищ. Кожен з таких водних басейнів є деякою єдністю у фізичному і господарському відношеннях, оскільки характер користування в одній частині басейну і в цілому може погіршити або поліпшити умови водокористування в інших його частинах. Тому, виходячи тільки з місцевих умов і інтересів, важко забезпечити раціональне використання і належну охорону водних об'єктів.

Запровадження басейнового принципу зумовлено екологічним і економічним значенням річкових басейнів, які можуть охоплювати територію декількох адміністративно-територіальних одиниць. У межах річкових басейнів замикаються кругообіг речовин, поширюються та акумулюються забруднюючі речовини, здійснюється розміщення об'єктів виробництва. Метою запровадження басейнового принципу є створення умов для управління та контролю річковим басейном як єдиним цілим, забезпечення екологічної цілісності басейнового водогосподарського комплексу, створення належних умов для збалансованості використання, охорони і відтворення водних ресурсів, запобігання порушенню умов формування водного стоку, прояву шкідливої дії вод.

**Висновки.** Державне управління в галузі використання та охорони вод базується на загальних та спеціальних принципах, притаманних екологічному управлінню як механізму реалізації державної екологічної політики. Особливості їх прояву зумовлені цілями, завданням та змістом норм водного законодавства, у зв'язку з чим вони нерідко набувають нормативно-регулюючого значення. Сукупність таких принципів є підґрунтям для існування системи екологічного управління. Врахування принципів, що були досліджені, та забезпечення їх виконання своєю чергою забезпечить реалізацію екологічної політики держави.

#### Список використаних джерел:

1. Загальна теорія держави і права / За ред. В.В. Копейчикова. Київ : Юрінком, 1997. 317 с.
2. Лазарев Б.М. Понятие и система принципов государственного управления. *Аппарат управления социалистического государства*. ч.1. Москва : Политиздат, 1981. 51 с.
3. Природоресурсове право України : навч. посіб. / за ред. Каракаша І.І. та Харитонові Т.С. Вид. 2-ге, дпововн. і переробл. Одеса, Видавничий дім «Гельветика», 2018. 566 с.
4. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25 червня 1991 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 41. Ст. 546.
5. Водний кодекс України від 6 червня 1995 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 24. Ст. 189.
6. Пахомова А. Экологический менеджмент. Санкт-Петербург : Питер, 2003. 544 с.
7. Стадницький Ю.І. Класифікація інструментів регіональної політики. *Регіональна політика і механізми її реалізації*. Київ : Наук. думка, 2003. С. 426–434.
8. Загальнодержавна програма охорони та відтворення довкілля Азовського і Чорного морів: Закон України від 22 березня 2001 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 28. Ст. 135.

9. Про затвердження Загальнодержавної цільової програми розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року: Закон України від 24 травня 2012 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 17. Ст.146.
10. Про Загальнодержавну цільову програму «Питна вода України» на 2011–2020 роки: Закон України від 20 жовтня 2011 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 24. Ст.247.
11. Екологічне право України. Академічний курс : підручник / За заг. ред. Ю.С. Шемшученка. Київ : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2005. 848 с.
12. Экологическое право Украины: курс лекцій. Под редакцией Каракаша И.И. Одесса : Латстар, 2001. 478 с.
13. Андрейцев В.І. Екологічне право: курс лекцій : навч. посібник для юрид. фак. і вузів. Київ : Вентурі, 1996. 208 с.
14. Тимофеев Л.А. Принцип комплексного использования водных ресурсов в современном водном законодательстве. *Советское государство и право*. 1976. №7. С. 82–86.
15. Локтева Н.В. Особливості комплексного використання водних ресурсів Дніпровського басейну. *Актуальні проблеми держави і права: Збірник наукових праць*. Вип. 46. Одеса : Юридична література, 2009. С. 256–261.
16. Екологічне управління : підручник / В.Я. Шевчук, Ю.М. Саталкін, Г.О. Білявський та ін. Київ : Либідь, 2004. 432 с.