

УДК 351.131.7:631.15

## ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ ВАЖЕЛІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У ГАЛУЗІ ВОДНОГО ГОСПОДАРСТВА США

*Рябець К. А.,*

*к.ю.н., доц., докторант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту,  
Національна академія державного управління при Президентові України,  
м. Київ*

Досліджено сучасний стан водогосподарської практики, визначено основоположні політико-правові засади здійснення публічного управління у водному господарстві, викладено систему органів публічного управління водним господарством, сформульовано висновки про позитивні й негативні здобутки публічного управління водним господарством у США.

**Ключові слова:** публічне управління, публічна водна політика, правові засади, агентство, бюро, водне господарство.

*Ryabets K. A.,*

*PhD in Law, Associate Professor,  
Doctorate of Parliamentarism and Political Management Department,  
NAPA, Kyiv*

### POLITICAL AND LEGAL LEVERS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF WATER MANAGEMENT IN THE UNITED STATES

The modern state of water management practice in the USA is investigated. The basic political and legal principles of implementation of public administration in the water management of the USA are determined. The system of bodies of public administration in the water management in the USA is described. The conclusions about positive and negative achievements of public water management in the specified state are formulated.

**Key words:** public administration, public water policy, legal bases, agency, bureau, water management.

**Постановка проблеми.** Забезпечення населення та галузей економіки якісною водою в достатній кількості є надважливим завданням нашої держави, яке вона наразі повною мірою не може виконати. Основною причиною цього є відсутність досконалої системи публічного управління в галузі водного господарства України та дієвих політико-правових засад. Подолання цих негативних чинників викликає необхідність реформування вітчизняного водного господарства. Для досягнення ефективності в цьому процесі, безумовно, необхідно враховувати зарубіжний досвід.

Зважаючи на те, що на сучасному етапі історичного розвитку США очолюють реальний центр влади у світі [5, с. 40], на наш погляд, доречно проаналізувати політико-правові важелі публічного управління в галузі водного господарства цієї держави та врахувати її досвід у реформуванні водного господарства України.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій за проблематикою** свідчить, що сучасні вітчизняні вчені аналізують окремі питання управління водними ресурсами в США в аспекті дослідження водогосподарської діяльності низки зарубіжних країн. Зокрема, зазначене здійснено в роботі В. Безсонного, О. Третякова щодо аналізу світового та вітчизняного досвіду упровадження інтегрованого управління водними ресурсами [1], О. Пшеюк – адміністрування діяльності водогосподарського комплексу за басейновим принципом:

міжнародний досвід та перспективи впровадження [6], В. Сай – зарубіжного досвіду правового регулювання земельних і водних відносин [8] та ін. Зважаючи на викладене, наразі вітчизняна наука не має окремої наукової роботи, предметом якої є дослідження виключно політико-правових важелів публічного управління в галузі водного господарства США.

**Метою статті** є аналіз політико-правового досвіду США у здійсненні публічного управління в галузі водного господарства. Для реалізації мети дослідження необхідно вирішити такі завдання: дослідити сучасний стан водогосподарської практики в США; визначити основоположні політико-правові засади здійснення публічного управління у водному господарстві США; викласти систему органів публічного управління водним господарством США; зробити висновки про позитивні й негативні здобутки публічного управління водним господарством у цій державі.

**Виклад основного матеріалу.** Хоча, як зазначалося вище, на сучасному етапі історичного розвитку США очолюють реальний центр влади у світі, вони на сьогодні стикаються майже з усіма водними проблемами ХХІ ст. Причиною цього, на думку американських учених, є застарілі ключові водні закони, напрями водної політики, що призводять до здійснення неефективної водогосподарської діяльності. Унаслідок зазначеного все більшу кількість водних екосистем забруднюється. Багато водокористувачів ігнорують економічно вигідні технології використання вод та практику їхньої охорони.

Окрім того, американські вчені відзначають, що хоча багато водних проблем є локальними і їх необхідно вирішувати на місцевому рівні та рівні штатів, федеральний уряд усе одно має відігравати важливу роль у розробленні й впровадженні національної водної політики. Проте це завдання недостатньо виконується компетентними федеральними органами. Викладене має низку підстав. Зокрема, це плутанина владних рівнів; нездатність виконавчої влади забезпечити достатнім фінансуванням водогосподарську галузь, а також законодавчої влади адекватно розподілити бюджет; старі принципи управління водними ресурсами, що не враховують реалії ХХІ ст. та останні науково-технічні досягнення у вирішенні водних проблем, нарешті, нерозуміння глобального характеру водогосподарських проблем [11, с. 143].

Таким чином, зазначені вище характерні для водогосподарської практики проблеми не дозволяють повною мірою позитивно оцінити державну водну політику США.

Аналіз політико-правових засад державної водної політики США свідчить, що на державному рівні охорона водних ресурсів та водокористування регламентуються лише двома основними законодавчими актами: Законом про чисту воду, який було прийнято в 1977 р., та Законом про безпечну питну воду, прийнятим у 1987 р. [4, с. 2].

Слушно зауважити, що для США притаманні складні правові системи щодо розподілу прав на водні ресурси, які різняться залежно від регіону (штату). Водне право охоплює широке коло категорій, що покликані забезпечити основу для вирішення спорів і політичних питань, пов'язаних із водою. Компонентами водного права є право громадських вод, поверхневих вод, підземних вод, державне регулювання вод [7, с. 6–7].

Система спеціальних органів США, наділених управлінськими повноваженнями щодо водних ресурсів, досить численна та розгалужена.

Зокрема, на сьогодні головним державним органом, який визначає політику в розвитку водного сектора США, є Агентство з охорони навколишнього природного середовища (Environmental Protection Agency – EPA) [4, с. 2].

Його було створено в грудні 1970 р. в системі виконавчих органів США для загального керування і єдиного контролю забруднень навколишнього середовища. EPA функціонує на правах міністерства, підзвітне президенту США та надає щорічні звіти про фінансову діяльність Конгресу США [2, с. 78–79]. Його річний бюджет складає 7,2 млрд дол. [4, с. 2].

EPA об'єднало діяльність 15 федеральних міністерств і відомств, які стали частинами одного адміністративного підрозділу. Система досліджуваного Агентства складається з центрального апарату в Вашингтоні і 10 регіональних відділень, розташованих у Бостоні, Нью-Йорку, Філадельфії, Атланті, Чикаго, Далласі, Канзас-Сіті, Денвері, Сан-Франциско і Сієті. Його роботу очолює адміністратор. У нього є один заступник, два асоційованих адміністратори і дев'ять помічників [2, с. 79].

EPA у сфері питної води забезпечує упровадження стандартів її якості, здійснення державного контролю якості питної води, що подається по водопровідних системах, інформування водокористувачів про якість послуг питного водопостачання. Для виконання цих завдань в EPA є відділ питної води. Окрім того, воно має у своєму розпорядженні відповідні підрозділи в кожному штаті й на місцевому рівні, а також лабораторії питної води. Агентство домагається розроблення й упровадження нових законодавчих актів щодо поліпшення якості питної води [3, с. 12–13].

До головних завдань EPA також відноситься: розроблення та упровадження нормативів промислового водопостачання, реєстрація водокористувачів, видача дозволів на водокористування. Агентство має право інспектувати всіх водокористувачів, у разі виявлення порушень накладати штрафні санкції – від великих штрафів до заборони діяльності джерела скидання забруднень. Штрафні кошти надходять до державного казначейства [4, с. 2].

EPA не регулює якості питної води, що добувається з приватних нецентралізованих джерел питної води, здебільшого домашніх колодязів. Тому відповідальність за якість цієї води та її вплив на здоров'я покладається на власника будинку, який зобов'язаний забезпечити перевірку придатності питної води до споживання [3, с. 15]. Відповідно необхідно констатувати факт відсутності державного регулювання якості води у нецентралізованих джерелах США, що створює потенційний ризик для санітарної безпеки. Зазначене автоматично свідчить, що на державному рівні в США не забезпечується безпека життя і здоров'я всіх без виключення громадян. Таке правове становище, на наш погляд, порушує принцип рівності усіх перед законом, що є важливою умовою існування правової держави.

Окрім підрозділів EPA наглядом за якістю питної води з погляду можливості впливу на здоров'я займаються органи охорони здоров'я. Місцеві відділи охорони здоров'я, у яких є лікарі, уповноважені здійснювати профілактику захворювань, організують контроль (у т. ч. лабораторний) якості питної води, що використовується споживачами. Працівники місцевих відділів охорони здоров'я інформують громадян про результати дослідження хімічних речовин і інших показників у питній воді. Крім державного контролю якості питної води, у США функціонує виробничий контроль, що здійснюється організаціями, які забезпечують централізовану подачу питної води споживачам. Такий

контроль виконується, зокрема, лабораторіями, розташованими безпосередньо на спорудах з очищення питної води, де досліджується обмежена кількість показників. При цьому відбір і дослідження питної води здійснюється щодня кілька разів на добу. Як приклад можна навести виробничий лабораторний контроль якості питної води на спорудах з очищення води поверхневого водного джерела в місті Бедфордді (штат Вірджинія, США) [3, с. 13].

Досить важливо зазначити, що інформація щодо якості води систематично розміщується в США на порталі якості води (Water Quality Portal – WQP), що фінансується Геологічною службою США (United States Geological Survey – USGS), EPA та Національною радою з контролю якості води. На порталі об'єднано дані, зібрані понад 400 федеральними, штатними та місцевими органами влади [13].

Національну раду з контролю якості води (National Water Quality Monitoring Council – NWQMC) було створено в 1997 р. як засіб для об'єднання різноманітних знань, необхідних для розроблення ефективних та економічно вигідних підходів щодо моніторингу якості води США. Вона забезпечує національний форум для координації науково обґрунтованих методів та стратегій щодо покращання моніторингу якості вод, а також сприяє розвитку науки в цій царині [14].

Міністерство внутрішніх справ США через Відділ водних ресурсів Геологічної служби США відповідає за Програму координації водної інформації (Water Information Coordination Program – WICP) Федерального уряду [10]. Загальна мета програми – покращити якість інформації про воду для прийняття більш ефективних рішень у процесі управління водними ресурсами.

Для сприяння реалізації цієї програми на національному рівні Секретар внутрішніх справ створив Консультативний комітет з інформації щодо води (Advisory Committee on Water Information – ACWI). Його цілями є визначення потреби в інформації про воду, оцінка ефективності програми щодо координації водної інформації та надання рекомендацій з її вдосконалення. Його учасниками є представники з усіх рівнів влади та приватного сектора [14].

На цьому роль Міністерства внутрішніх справ США в управлінні водними ресурсами не закінчується. У його складі діє Бюро рекламації (меліорації) Сполучених Штатів (United States Bureau of Reclamation – USBR), створене в 1902 р., що проявило себе у спорудженні гребель, електростанцій та каналів у 17 західних штатах. Ці водогосподарські проекти сприяли економічному розвитку Заходу. Бюро побудувало більше 600 гребель і водосховищ, включаючи греблі Гувера на річці Колорадо і Гранд-Кулі на р. Колумбія.

USBR є найбільшою в США організацією, що надає послуги з водопостачання. Воно забезпечує водою понад 31 млн людей, а також кожну п'яту західну ферму, які загалом виробляють від загальнонаціонального виробничого обсягу 60 % овочів та 25 % фруктів.

Бюро є також другим за величиною виробником гідроелектроенергії в США. Його 53 електростанції щорічно виробляють понад 40 млрд кВт/год електроенергії.

Сьогодні USBR – це сучасне агентство з управління водними ресурсами зі Стратегічним планом, у якому окреслено численні програми, ініціативи та заходи, що допомагають задовольняти водні потреби. Місія Бюро полягає в тому, щоб допомагати Заходу у вирішенні потреб у воді, що зростають, не порушуючи при цьому природного стану довкілля. Окрім того, воно приді-

ляє велику увагу виконанню зобов'язань щодо водопостачання, збереження води, переробки та повторного використання водних ресурсів, а також розвитку партнерських відносин зі своїми клієнтами, штатами, індіанськими племенами [12].

До повноважень USBR входить розвиток водного господарства у поєднанні з заходами охорони вод та інших природних ресурсів, зрошення земель, боротьба з ерозією ґрунтів, охорона риб і диких тварин при спорудженні й експлуатації водосховищ, іригація посушливих штатів. Водогосподарські проекти реалізуються Бюро як самостійно, так і спільно з приватними органами штатів і місцевими органами на основі контрактів. Землі навколо водосховищ, підпорядковані іншим федеральним відомствам, може бути передано в юрисдикцію Бюро спеціально для охорони середовища проживання живих організмів [2, с. 82].

Наступним органом з управління водними ресурсами США є Бюро з досліджень океану та міжнародних екологічних і наукових питань (Bureau of Oceans and International Environmental and Scientific Affairs – OES). Воно вирішує завдання, що виникають в неосяжних просторах океану. Досліджуване Бюро було створене Конгресом у 1974 р. та розвиває стратегічні інтереси США через політику, спрямовану на те, щоб економічне зростання та здорова планета йшли пліч-о-пліч.

Його заслугою є напрацювання міжнародного консенсусу щодо таких питань, як боротьба з інфекційними хворобами, торгівлею дикими тваринами та несанкціонованою риболовлею.

OES сприяє забезпеченню безпеки води, мирному співробітництву у вирішенні питань у полярних регіонах, сталій політиці в галузі океану, науково-технічній співпраці, охороні природи, кліматичній та космічній політиці тощо. Воно перебуває в центрі глобального діалогу та реалізує дипломатичну політику США, що спрямована на протистояння найважливішим проблемам світу [9].

**Висновки.** Проведене дослідження системи публічного управління водним господарством США надало можливість виявити велику кількість спеціальних водогосподарських органів, що реалізують законодавчо визначені напрями державної водної політики в аспекті здійснення інтегрованого управління водними ресурсами. Незважаючи на, здавалося б, налагоджену управлінську діяльність у галузі водного господарства США, при упровадженні водогосподарської діяльності в них виникають непоодинокі практичні проблеми. Подолання їх, насамперед, вимагає виконання низки заходів, таких як оновлення положень водного законодавства, забезпечення сталого доступу до безпечної питної води незалежно від джерела її забору, а також достатнього фінансування для ефективного функціонування водного господарства, переосмислення сучасних вимог щодо безперешкодного упровадження водогосподарської діяльності тощо.

#### Список використаних джерел

1. Безсонний В. П. Аналіз світового та вітчизняного досвіду впровадження інтегрованого управління водними ресурсами. *Проблеми водопостачання, водовідведення та гідравліки*. 2016. Вип. 27. С. 15–24.
2. Волков А. М., Лютягина Е. А., Линьков А. С. Органы управления природопользованием и охраной окружающей среды в США. *Вестник РУДН. Серия "Юридические науки"*. 2010. № 3. С. 73–85.

3. Дегтерева Л. І. Конспект лекцій з курсу “Моніторинг довкілля і охорона навколишнього середовища”. Харків: ХНАМГ, 2011. 46 с.
4. Крута Н. С. Водне господарство США. *Водогосподарський вісник Львівщини*. 2013. № 5 (4). С. 1–2.
5. Погорська І. І. США у глобальному світі XXI століття: реалії і перспективи. *Актуальні проблеми міжнародних відносин*. 2012. Вип. 107 (1). С. 39–45.
6. Пшеюк О. О. Адміністрування діяльності водогосподарського комплексу за басейновим принципом: міжнародний досвід та перспективи впровадження. *Наукові записки Нац. ун-ту “Острозька академія”. Серія: Економіка*. 2009. Вип. 11. С. 311–316.
7. Савчук О. Загальна характеристика регулювання використання та видобування підземних вод землевласниками та землекористувачами на базі законодавств різних держав. URL: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/28915.pdf>.
8. Сай В. Зарубіжний досвід правового регулювання земельних і водних відносин. *Геодезія, картографія і аерофотознімання: міжвід. наук.-техн. зб.* 2006. № 68. С. 41–46.
9. Bureau of Oceans and International Environmental and Scientific Affairs. URL: <https://www.state.gov/e/oes/>.
10. History of the ACWI and Antecedent Groups. URL: <https://acwi.gov/acwihist.html>.
11. Juliet Christian-Smith, Peter H. Gleick and Heather Cooley. *The World’s Water*. Vol. 7. P. 143–155.
12. Reclamation/AboutUs/Mission/Vision. URL: <https://www.usbr.gov/main/about/mission.html> (дата звернення: 25.06.2018).
13. Water Quality Portal. URL: <https://www.waterqualitydata.us>.
14. 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).

Надійшла до редколегії 06.07.2018 р.