

ЗАРУБІЖНИЙ ПОЛІТИКО-ПРАВОВИЙ ДОСВІД ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У ГАЛУЗІ ВОДНОГО ГОСПОДАРСТВА (НА ПРИКЛАДІ ОКРЕМИХ КРАЇН ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ)

Рябець К. А.,

к.ю.н., доц.,

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

Визначено систему органів публічного управління водним господарством Франції, Німеччини, Нідерландів та Великобританії, проаналізовано політико-правові засади їх функціонування. Зроблено висновки про позитивні та негативні здобутки публічного управління водним господарством у окреслених державах.

Ключові слова: публічне управління, нормативно-правова база, державна водна політика, міністерство, муніципалітет, водне господарство.

Ryabets K. A.,

PhD in Law, Associate Professor,

Doctoral Student of Parliamentarism and Political Management Department, NAPA, Kiev

FOREIGN POLITICAL AND LEGAL EXPERIENCE OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF WATER MANAGEMENT (ON THE EXAMPLE OF INDIVIDUAL COUNTRIES OF THE EUROPEAN UNION)

The system of bodies of public water management in France, Germany, Netherlands and United Kingdom was determined. The political and legal principles of their functioning are analyzed. Conclusions are made about positive and negative achievements of public water management in the designated states.

Key words: public administration, regulatory framework, state water policy, ministry, municipality, water management.

Постановка проблеми. Публічне управління у водному господарстві України перебуває на етапі свого становлення, що супроводжується інтенсивним напрацюванням його політико-правових засад. Урахування при цьому зарубіжного досвіду посилює можливість створення якомога ефективної національної системи публічного управління у галузі водного господарства. Саме тому, безумовно, науково-теоретичне дослідження політико-правових засад здійснення публічного управління водним господарством у зарубіжних країнах має надзвичайну актуальність.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На сьогодні у вітчизняній науці дослідження управління у водному господарстві зарубіжних країн є досить поширеним явищем. Зокрема, Н. С. Качан здійснила аналіз управління у водному господарстві Франції та Канади [6]; В. Д. Струкова – управління водними монополіями в країнах Європейського Союзу [9]; Д. О. Танасів, Р. О. Кириша, М. М. Ткачук дослідили управління водними ресурсами у Франції [11]; В. К. Хільчевський, М. Р. Забокрицька, Р. А. Кравчинський, О. В. Чунар'ов – управління водними ресурсами в окремих європейських країнах та в США [7] та ін.

Проте питання політико-правових засад публічного управління водним господарством зарубіжних країн наразі має лише фрагментарне відображення у вітчизняних наукових роботах.

Метою статті є аналіз політичних та правових засад публічного управління у галузі водного господарства окремих країн Європейського Союзу (далі – ЄС). Для реалізації мети дослідження необхідно вирішити наступні завдання: визначити систему органів публічного управління водним господарством Франції, Німеччини, Нідерландів, Великобританії та політико-правові засади їх функціонування; зробити висновки про позитивні і негативні здобутки публічного управління водним господарством у окреслених державах.

Виклад основного матеріалу. Вода на земній кулі відіграє життєво важливе значення в усіх її куточках. У зв'язку з цим майже у кожній країні світу на сьогодні сформоване водне господарство та політико-правові засади, відповідно до яких воно функціонує.

Вважається, що у країнах ЄС публічне управління у водному господарстві є найбільш досконалим. Воно здійснюється керуючись низкою нормативно-правових джерел ЄС. Зокрема, фундаментальною засадою водного господарства країн ЄС є правове положення Водної Рамкової Директиви ЄС, яке визначило воду на відміну від будь-якого комерційного продукту спадщиною, яку необхідно охороняти, захищати та відповідно з нею поводитися.

Послуги у водному секторі країн ЄС на 80 % забезпечуються державним (муніципальним) сектором [9, с. 432]. Зважаючи на невід'ємність людини від водних ресурсів, зосередження повноваження щодо надання зазначених послуг у компетенції державних та муніципальних органів яскраво підкреслює у країнах ЄС особливу цінність життя та здоров'я громадян.

Публічне управління у водному господарстві країн ЄС має певну специфіку.

У науковій літературі відзначають, що серед країн ЄС французька система управління водними ресурсами є однією із кращих [6, с. 130]. У Франції чотири закони забезпечують основу водогосподарської політики. Закон 1964 р. передбачає інтегроване управління водою у її природному середовищі, у гідрографічному басейні, разом із створенням басейнових комітетів, у яких мають представництво усі зацікавлені особи. Закон 1984 р. про рибний промисел оперує поняттям збереження водних середовищ. Закон 1992 р. визначає водні ресурси як загальнонаціональну спадщину. Окрім того, він встановлює принцип збалансованого управління ними, намагаючись гарантувати збереження водних екосистем, регенерацію водойм, економне використання води і захист від повеней.

Новий закон про воду був прийнятий 30.12.2006 р. Не відмінюючи три основоположні закони про управління водними ресурсами від 1964, 1984 і 1992 рр., у новому законі представлені механізми, які дозволяють Франції виконувати європейські вимоги і тим самим досягнути доброго стану водойм та водного середовища [3].

Вітчизняні вчені виділяють шість основних сучасних принципів управління водними ресурсами у Франції: 1) децентралізація управління на рівні басейнів; 2) концентрація та координація дій через діяльність басейнових комітетів, у яких представлені усі зацікавлені сторони; 3) використання нетрадиційних економіко-інвестиційних важелів (наприклад, принцип “забруднювач – платник”, де використовується чітка система фіксованих специфічних грошових зборів з водокористувачів); 4) планування та програмування на довгострокову перспективу; 5) інтегроване управління; 6) чіткий розподіл обов'язків між органами державної влади та приватними операторами у галузі водопостачання та водовідведення [11, с. 12–13].

Надзвичайно важливо підкреслити, що у Франції безпосереднє управління здійснюється у семи великих річкових басейнах – “широкий водний цикл” та на муніципальному або міжмуніципальному рівні для питного водопостачання та водовідведення – “малий водний цикл”. Тобто усі фінансові ресурси зосереджуються у руках органів, що безпосередньо займаються забезпеченням доступу до питної води, очищенням стічних вод, збереженням водних ресурсів і водного середовища, запобіганням постійного та аварійного забруднення, попередженням та ліквідацією наслідків повеней і засух, забезпеченням продовольчою та рибною продукцією, а в цілому – сприянням сталого розвитку [6, с. 127].

Одним із державних органів Франції, що визначає публічну політику у галузі водних ресурсів, є Міністерство екології, енергетики, сталого розвитку та морських середовищ [11, с. 13]. З метою залучення громадськості до вирішення водних проблем навіть на централізованому національному рівні у Франції діє дорадчий представницький орган, який співпрацює з Міністерством екології, – Національний комітет з водних ресурсів. Окремий державний орган – Національне управління водних ресурсів та середовищ – відповідає за моніторинг і погоджує свої дії з Міністерством екології [11, с. 14].

Відповідальність за організацію постачання питної води і водовідведення в рамках політики децентралізації у Франції, що проводиться з 1982 р., несуть комуни. При останніх можуть створюватися міжмуніципальні об'єднання публічного права з метою спільного використання коштів. На 36 тис. комун припадає приблизно 29 тис. служб з водопостачання, причому 12,3 тис. займаються постачанням питної води і 16,7 тис. – водовідведенням. Муніципалітети можуть здійснювати послугу самостійно, відповідаючи за інвестиції, функціонування та взаємовідносини з споживачами, або довірити управління спеціалізованій компанії у рамках довгострокового договору оренди або концесії. При цьому комуни зберігають контроль, право власності на все обладнання і несуть відповідальність перед споживачами. Гнучкість французької системи полягає у великій кількості проміжних форм між прямим і делегованим управлінням. Муніципалітет може у рамках договору делегувати управління частиною послуг і при цьому керувати іншою їх частиною безпосередньо [12, с. 48].

На наш погляд, необхідно більш конкретизовано підійти до з'ясування змісту принципу управління водними ресурсами у Франції – “забруднювач платить” і “користувач платить”. З цього приводу українська дослідниця Н. С. Качан пише, що кошти надходять до бюджетів Водних агентств Франції із податків на використання водних ресурсів і скидів забруднених вод від усіх користувачів, котрі впливають на якість води або зміну водного режиму. Метою податків за споживання водних ресурсів є стимулювання економії води. Величина платежів залежить від обсягу забору води протягом року. Відсоткова ставка змінюється залежно від економічної цінності води, від її цілі використання (зрошення, питна вода, промислове охолодження, живлення каналу і т.д.) і відповідно до дефіциту водних ресурсів. Що стосується податків на скиди забруднених вод, вони стимулюють збереження якості води і залежать від обсягів забруднених вод, що скидаються. Для промисловості податки розраховуються у залежності від річного обсягу [6, с. 126].

Вищевикладені положення, дають можливість зробити висновок, що публічне управління водним господарством Франції сформовано на досить належному рівні. Державна водна політика Франції визначає передумови залучення державних та муніципальних органів, зацікавленої громадськості – до управлінської діяльності у досліджуваній галузі. Окрім того, вона спрямована

на ощадливе використання водних ресурсів. Досягається це першочергово за рахунок встановлення оплати за використання води залежно від обсягу її забору, а не від встановленого тарифу за норму споживання.

Проте публічне управління водним господарством Франції не позбавлене певних недоліків. Зокрема, наприклад, російська вчена Н. Доровська акцентує увагу на тому, що басейнові комітети встановлюють порядок платежів за водокористування, що суперечить Конституції Франції, яка передбачає вирішення питань загального оподаткування тільки обраними законодавчими зборами [4, с. 48].

У такій економічно розвиненій державі, як Німеччина, вимоги до надійності водопостачання і охорони навколишнього середовища безумовно є високими. Для цього у ній прийняті і діють численні закони та постанови. Закони про воду – це справа федеральних земель, причому рамки законодавства визначаються федеральною структурою, і розподіл завдань йде на федеральному рівні [1, с. 3].

Німеччина має федеративний державний устрій: державні завдання розподілені на рівні федерації, земель і органів місцевого самоврядування. *Федеральний уряд* відповідає за основне законодавство і національні завдання в галузі водного господарства. На галузеве міністерство – Федеральне міністерство навколишнього середовища, охорони природи та безпеки реакторів – покладено охорону водойм, на Федеральне міністерство економіки – водопостачання та промислове забезпечення водного господарства, на Федеральне міністерство освіти, науки, наукових досліджень і технологій – розробку нових технологій, на Федеральне міністерство охорони здоров'я – визначення та контроль якості питної води. Міжнародне співробітництво покладено на Федеральне міністерство економічного співробітництва та розвитку. У підпорядкуванні міністерств є спеціальні служби (Федеральна служба навколишнього середовища, Федеральна служба водного середовища та ін.) і приватні підприємства (Координатор проектів з водних технологій або Товариство технічного співробітництва). *Уряди Федеральних земель* у рамках федеральних законів відповідають за регулювання водопостачання та водовідведення на своїх територіях. Своєю чергою, у рамках земельних законів про воду організація і розвиток водопостачання та водовідведення відносяться до обов'язкових завдань *органів місцевого самоврядування*. Для покриття витрат, що виникають при цьому, органи місцевого самоврядування отримують від споживачів відрахування (внески і плату). Будучи власниками невеликих водойм, вони покликані піклуватися про їх утримання [1, с. 10].

На ринку комунальних послуг Німеччини представлені як великі холдинги, так і значна кількість малих і середніх за розміром підприємств. Так, управління водоканалами здійснюють акціонерні товариства, контрольний пакет акцій яких належить муніципалітету. Муніципальна влада на основі такої схеми контролює сферу і управляє майном через ринкові інститути. Для забезпечення фінансування інфраструктурних проектів залучаються іпотечні банки, які надають кредити під гарантії муніципалітетів, а також випускають “комунальні облигації”, що забезпечені засобами Федерального банку і кредитами під заставу муніципального майна. Дана політика дозволяє залучати приватні інвестиції для подальшого кредитування житлово-комунальної сфери країни [10, с. 81–82].

Вищевикладене дослідження публічного управління водним господарством у Німеччині свідчить про чітко сформовану систему спеціальних державних органів, що узгоджено з системою муніципальних органів, реалізують державну водну політику. Сприятлива економічна ситуація у водному господарстві

Німеччини дозволяє залучати до сфери надання послуг з водозабезпечення і водовідведення приватні підприємства, діяльність яких пильно контролюється муніципальною владою. Проте, на досягнутому Німеччина не збирається зупинитися і тому наразі з метою удосконалення водного господарства у ній вирішуються питання щодо подальшого скорочення витрат на експлуатацію і утримання підприємств, які здійснюють водозабезпечення та водовідведення; підвищення рівня екологічної безпечності при впровадженні сільськогосподарської діяльності спроможної негативно впливати на стан водойм тощо.

У Нідерландах протягом століть відвойовували землю у моря. Значна частина прибережної території цієї країни знаходиться нижче рівня моря, а іноді – і нижче рівня річок. Саме тому їй захист забезпечується дамбами та насосами. Таким чином, вода відіграє безпрецедентно значну роль в політичному і повсякденному житті Нідерландів.

У досліджуваній державі функціонує схема управління комунальною інфраструктурою, що є подібною до німецької, де підприємства водопостачання та водовідведення також є акціонерними товариствами, а муніципалітети володіють контрольним пакетом акцій [10, с. 82].

У кожній провінції Нідерландів засновуються Ради з водних ресурсів і приймається їх статут, який визначає їх обов'язки, повноваження та адміністративні структури. Держава не регулює діяльність цих Рад на законодавчому рівні і тому вони у різних провінціях можуть мати відмінні структури та сфери компетенції. У Радах є Загальна рада, члени якої обираються з числа власників земельних ділянок та будівель у даному районі. Межі територій, за які вони відповідають, визначаються природними гідрологічними межами та відрізняються від адміністративних кордонів провінцій. Кількість Рад з водних ресурсів постійно скорочується у результаті їх злиття. Традиційно вони відповідають за забезпечення технічного обслуговування гідротехнічних споруд для захисту від повеней, регулювання рівня річок і спорудження дренажних систем (щоб зробити земельні угіддя придатними для сільськогосподарського використання), а з недавнього часу здійснюють також контроль за якістю води. Деякі з цих функцій можуть бути передані іншим зазвичай більшим Радам з водних ресурсів.

Діяльність Рад фінансується в основному за рахунок податків, що стягуються з власників майна, або плати з фізичних та юридичних осіб, які є відповідальними за забруднення водних ресурсів. Наприклад, каналізаційні очисні споруди експлуатуються на підставі принципу повного покриття витрат.

Важливо підкреслити, що Міністерство навколишнього середовища Нідерландів не відповідає за управління водними ресурсами – в його компетенцію входить охорона навколишнього середовища, в тому числі поверхневих водних об'єктів і ґрунтових вод [5, с. 24–25].

Аналіз публічного управління у галузі водного господарства Нідерландів показує, що відповідальними особами за водозабезпечення та водовідведення у них є муніципальні органи та підконтрольні їм спеціальні приватні підприємства. Враховуючи специфічне несприятливе географічне розташування Нідерландів, для цієї держави характерним є домінування напряму публічної водної політики щодо збереження суші від води. На наш погляд, для того, щоб вести мову про повноцінне публічне управління водним господарством Нідерландів необхідно систему існуючих водогосподарських юридичних осіб доповнити спеціальним державним органом.

У свою чергу Великобританія є єдиною країною в Європі, де місцеві органи влади майже повністю втратили свою традиційну потужність у сфері водопостачання і водовідведення [8].

Державну водну політику Великобританії визначають Міністерство навколишнього середовища та Міністерство сільського господарства [4, с. 43].

До 1989 р. управління водним господарством Англії та Уельсу здійснювалося в межах державного політичного курсу. При цьому існував і давався визнаки конфлікт інтересів, тому що одні й ті ж самі органи державного управління відповідали як за забір води з водних об'єктів і постачання її водоспоживачам, так і за скидання зворотних вод і запобігання забрудненню [7, с. 30].

У Англії в 1983 р. при приватизації водного сектора був прийнятий спеціальний Закон по активізації зарубіжної корпоративізації англійських водних компаній [9, с. 437].

З метою поліпшення водогосподарської діяльності уряд Великобританії в 1989 р. здійснив заходи щодо приватизації служби водопостачання. У даний час десять приватних комунальних водних компаній забезпечують споживачів Англії та Уельсу послугами щодо водопостачання і каналізації. Національні річкові адміністрації регулюють забір води з водних об'єктів та скидання зворотних вод. Останнє повноваження здійснюється також – її Величності інспектором забруднення [7, с. 31].

Управління водними ресурсами Великобританії піддається суттєвій критиці внаслідок істотних проблем, що виникають у результаті його здійснення.

Зокрема, відзначається, що в Англії та Уельсі в 1990-х роках понад 30 % води, що подається споживачам, втрачалася на протікання з водопровідної мережі. Стан не покращився і в даний час. Це пов'язано з надзвичайним старінням водогосподарської інфраструктури в Британії. Її відновлення вимагає капіталовкладень в обсязі 250 млрд фунтів, які приватний сектор не зміг забезпечити за 20 років володіння цією сферою.

Окрім того, близько 20 % з 54 млн водоспоживачів в Англії та Уельсі не в змозі оплачувати рахунки за водопостачання і каналізацію, у той час як чистий прибуток приватних компаній за оперативними витратами перевищує 30 % [2].

Враховуючи вищевикладені проблеми водного господарства Великобританії, ми вважаємо, що здійснювана у ньому управлінська діяльність є вкрай неефективною. Покращення водогосподарської ситуації у Великобританії, на наш погляд, можна очікувати лише за умови формування взаємоузгодженої системи спеціальних державних органів, муніципалітетів і приватних підприємств, а також вишукування реальних джерел фінансування досліджуваної галузі.

Висновки. Дослідження політико-правових засад публічного управління водного господарства таких країн ЄС, як Франція та Німеччина, свідчить про функціонування в них досить ефективних управлінських водогосподарських систем, що позитивно вирізняються у світовій практиці. Завдяки налагодженій роботі у галузі водного господарства ці держави мають можливість забезпечити своїх громадян питною водою безпечною для їх здоров'я; досягти низького коефіцієнту втрат води у інженерних спорудах та вартості послуг.

Проте викладена позитивна ситуація у водному господарстві характерна не для всіх країн-членів ЄС. Зокрема, у Нідерландах належним чином не здійснюється його державне управління, а у Великобританії галузь водного господарства позбавлена не лише якісного державного регулювання, а й самоврядного.

Підсумовуючи, відзначимо, що водогосподарський досвід країн ЄС як позитивний, так і негативний, повинен обов'язково враховуватися при подальшому формуванні публічного управління у галузі водного господарства України.

Перспективами наступних досліджень щодо окресленої тематики є аналіз політико-правових засад публічного управління зарубіжних країн, водогосподарська діяльність яких не проаналізована у цій роботі.

Список використаних джерел:

1. Водный сектор в Германии: методы и опыт. Bonn-Berlin: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Umweltbundesamt. 159 с. URL: <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/2754.pdf> (дата звернення: 20.06.2018).
2. Володіна Є. Водні монополії: приватизація чи державна власність? URL: <http://jkgportal.com.ua/ua/publication/one/vodn-monopolji-privatizacija-chi-derzhavna-vlasnst-37997> (дата звернення: 20.06.2018).
3. Государственная водохозяйственная политика во Франции: французский опыт в поддержку международных инициатив. URL: http://www.cawater-info.net/review/pdf/water_france.pdf (дата звернення: 20.06.2018).
4. Доровская Н. Управление водным хозяйством государства: опыт России и стран мира. URL: <http://www.cawater-info.net/review/pdf/dorovskaya.pdf> (дата звернення: 20.06.2018).
5. Игнатъев И. Реформа городского сектора водоснабжения и канализации: материалы информационно-практического семинара. 29-30 сентября 2006 г. Бендеры : НПО "Пеликан"; "Экоспектр"; "Выбор молодых", 2007. 39 с.
6. Качан Н. С. Оцінювання структурної перебудови у водогосподарському комплексі України : дис. ... канд. екон. наук. Рівне, 2016. 224 с.
7. Хільчевський В. К., Забокрицька М. Р., Кравчинський Р. Л., Чунарьов О. В. Основні засади управління якістю водних ресурсів та їхня охорона: навч. посіб. / за ред. В. К. Хільчевського. Київ : ВПЦ "Київський університет", 2015. 172 с.
8. Рекомендації щодо дорожньої карти розвитку водного сектору в Україні. URL: http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2012/10/Рекомендації-РЕ-щодо-Дорожньої-карти-розвитку-водного-сектору-в-Україні_2011.pdf (дата звернення: 20.06.2018).
9. Струкова В. Д. Управління водними монополіями в країнах Європейського Союзу: досвід для України. *Теорія та практика державного управління*. 2014. Вип. 4. С. 430–439.
10. Стукалова І. Б., Проваленова Н. В. Зарубежный опыт развития рынка жилищно-коммунальных услуг на основе государственно-частного партнерства. *Вестник НГИЭИ*. 2018. № 1 (80). С. 76–88.
11. Танасів Д. О., Кириша Р. О., Ткачук М. М. Управління водними ресурсами у Франції. *Вісник Національного університету водного господарства та природокористування. Серія "Технічні науки"*. 2014. Вип. 1 (65). С. 11–18.
12. Тимофеев В. А., Чуб О. И., Новожилова М. В. Анализ проблем тарифообразования в сфере водоснабжения и водоотведения. *Коммунальное хозяйство міст* : наук.-техн. зб. 2012. № 106. С. 46–56.

Надійшла до редколегії 29.10.2018 р.

УДК 354:332.122

ЗАКОРДОННИЙ ДОСВІД ФОРМУВАННЯ ЕФЕКТИВНОГО ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СТРАТЕГІЧНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНУ: ПОЄДНАННЯ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ

Лукашов О. О.,

*аспірант кафедри економічної політики та менеджменту,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління,
м. Харків*

Узагальнено закордонний досвід формування більш дієвих і гнучких механізмів державного регулювання стратегічного розвитку регіону шляхом критичного осмислення наявної теорії та висновків з практики. Запропоновано авторське узагальнення управлінських "пасток" та потенційних рішень і механізмів при оптимальному стратегічному розвитку сучасного українського регіону. **Ключові слова:** стратегічний розвиток, координація, державні видатки, багаторівне врядування, децентралізація впливу, публічне врядування.

© Лукашов О. О., 2018