

## **НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВИКОРИСТАННЯ ВОДНО-РЕСУРСНОГО ПОТЕНЦІАЛУ УКРАЇНИ**

*Обґрунтовано необхідність удосконалення механізмів державного регулювання використання водно-ресурсного потенціалу України з метою досягнення гарантованого і якісного забезпечення водою галузей економіки та населення держави.*

*The necessity of improvement of mechanisms of state regulation of use of water-resource potential of Ukraine is proved with the purpose of achievement of guaranteed and qualitative maintenance by water of branches of economy and population of the state.*

Забезпечення України водними ресурсами є однією із найгостріших проблем держави, адже за запасами місцевих водних ресурсів Україна вважається однією із найменш забезпечених країн в Європі, територіальний розподіл водних ресурсів не відповідає розташуванню водоемних галузей господарського комплексу. Незважаючи на здійснення правових, організаційних та адміністративних заходів сучасні водно-екологічні проблеми держави зберігають масштабний характер і гостроту та створюють небезпеку для здоров'я населення більшості регіонів України.

Система управління використанням і охороною водних ресурсів здебільшого має галузеву й адміністративно-територіальну спрямованість. Механізми державного регулювання використання водно-ресурсного потенціалу в багатьох випадках не спрацьовують і залишаються малоефективними, тому їх удосконалення є актуальною темою для наукових досліджень та необхідною умовою забезпечення екологічної безпеки, сталого розвитку економіки і соціальної сфери України.

Удосконалення механізмів державного регулювання використання природно-ресурсного потенціалу, зокрема водного, є темою досліджень багатьох наукових установ і значного кола науковців, у тому числі М. Бабича, В. Мандзика, О. Пшеюка, М. Хвесика, Ю. Хвесик, Ю. Чередніченко, О. Яроцької, А. Яцика. Однак у наукових працях більше уваги приділено економічним механізмам регулювання використання водно-ресурсного потенціалу.

Метою даної статті є концептуальне обґрунтування вдосконалення механізмів державного регулювання використання водно-ресурсного потенціалу України, зокрема запровадження басейнового та інтегрованого принципу управління використанням водними ресурсами.

Стан водно-ресурсного потенціалу України повною мірою залежать від темпів економічного зростання країни та характеру антропогенного навантаження на водне середовище. За оцінками вчених, подальше зростання темпів економічної діяльності в першу чергу буде супроводжуватись збільшенням об'ємів промислової продукції, що при зменшенні питомої ваги найбільш водоемних і брудних галузей паливно-енергетичного, металургійного та хімічного комплексів супроводжуватиметься збільшенням, хоча і значно меншими темпами ніж зростання обсягів промислової продукції, навантаження на водно-ресурсний потенціал. Загальні обсяги валових промислових водних потреб за прогнозом у 2015 р. порівняно з 2000 р. збільшаться на 35 – 44 %. Питоме водоспоживання зросте на 47 % і досягне 250 л на добу [15, с. 186].

Перспективні обсяги використання води в комунальному господарстві порівняно з 2000 р. не зазнають суттєвих змін і становитимуть у 2015 р. – 3,16 – 3,32 м<sup>3</sup>. Оптимальний рівень питомих витрат води на одну людину на добу (300 л) прогнозується досягти до

2015 р. Для порівняння зазначимо, що в 1991 – 1995 рр. вони становили в середньому 289 л на добу, а в 1999 р. зменшилися до 269 л на добу [Там же, с. 188].

Суттєвим фактором впливу на водно-ресурсний потенціал України буде залишатись зрошувальне землеробство, адже на початок 2009 р. площа зрошуваних земель в Україні складала 2,19 млн га (6,6 % усіх сільгоспугідь) [6]. Якщо враховувати, що за рекомендаціями науковців водозберігаючі норми коливаються в межах 1500 – 4600 м<sup>3</sup> на га, то тільки для наявних на сьогодні зрошувальних земель потрібно на рік 4,09 – 10,86 м<sup>3</sup> води [18, с. 5].

Подальше зростання темпів використання води в народному господарстві водночас супроводжуватиметься зростанням скидів забруднених стічних вод у поверхневі водоймища.

Тому з урахуванням зростання антропогенного навантаження на водні ресурси вплив держави на регулювання використання водно-ресурсного потенціалу має бути значно посилений і пов'язаний не з розширенням його масштабів, а зі зміною ролі, що визначається характером взаємодії держави, економіки і політики. Адже “кінцевою метою збалансованого та раціонального використання водно-ресурсного потенціалу є досягнення нормативного стану водних ресурсів, під яким розуміється такий стан водних ресурсів, який в умовах антропогенних дій забезпечує їх природне відновлення як у кількісному, так і в якісному відношенні” [16, с. 48].

Відтак, удосконалення механізмів державного регулювання використання водно-ресурсного потенціалу варто розглядати з двох точок зору: відновлення порушеної екологічної водної рівноваги та запобігання відповідному порушенню водних екосистеми.

Очікування позитивного впливу на зменшення промислового навантаження на водно-ресурсний потенціал можливе, якщо відбуватиметься:

- соціальна орієнтація структури виробництва зі збільшенням частки галузей легкої і харчової промисловості, обмеження розвитку сировинних виробництв та інших ресурсомістких виробництв, перебудова машинобудівного комплексу і розширення високотехнологічних виробництв;

- здійснення технічного переозброєння виробництва на основі впровадження новітніх наукових досягнень, енерго- і ресурсозберігаючих технологій, безвідходних та екологічно орієнтованих процесів, вирішення проблем знешкодження і використання всіх видів відходів [13].

Зменшення навантаження зрошувального землеробства на водно-ресурсний потенціал можливо досягти через механізм стимулювання запровадження суб'єктами господарювання новітніх технологій зрошення, які забезпечують економне використання води за рахунок її безпосередньої доставки в зону розміщення кореневої системи рослин [3].

З метою забезпечення населення України водою, що відповідає сучасним санітарно-гігієнічним вимогам, необхідно розробити і внести зміни до існуючих стандартів і норм водоспоживання, суттєво збільшивши кількість контролюючих параметрів води; технологій підготовки води для використання й очищення стічних вод; збільшити об'єми використання підземних вод на господарсько-питні потреби; забезпечити очищення стічних вод відповідно до вимог природоохоронних законів.

Слід зазначити, що забезпечення в майбутньому екологічно безпечного використання водно-ресурсного потенціалу здебільшого залежить не лише від технологій виробництва, а й від управління водними ресурсами, їх використанням, охороною та відтворенням.

Водним кодексом України [4], Законом України “Про Загальнодержавну програму розвитку водного господарства України” [1] та постановою Верховної Ради України “Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки” [2] задекларовано басейновий принцип державного управління в галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів. Проте через відсутність необхідної інституційної структури та

відповідного нормативно-правового забезпечення басейнове управління в Україні не досягло того рівня, який існує в зарубіжних країнах.

На думку вчених, упровадження басейнового принципу в державному управлінні водними ресурсами в Україні викликане такими чинниками:

- відсутністю пріоритетності екологічної безпеки водокористування, що вимагає запровадження екосистемного підходу при вирішенні всіх водогосподарсько-екологічних проблем;

- невизначеністю відповідальності за стан водних об'єктів та якість води в них, що вимагає створення єдиного органу управління з покладенням на нього такої відповідальності;

- недосконалістю нормативно-правового забезпечення управління водними ресурсами, що вимагає внесення змін і доповнень до водного законодавства з метою суттєвого збільшення в ньому норм прямої дії;

- невідповідністю платежів (зборів) за використання та забруднення вод потребам на їх охорону та відтворення;

- неефективністю економічного стимулювання водокористувачів щодо економії води, впровадження новітніх технологій з метою зменшення скидання забруднених стічних вод до водних об'єктів;

- необхідністю створення зрозумілого для водокористувачів механізму перерозподілу коштів, які збираються за спеціальне водокористування, що відповідав би їх внеску у справу охорони вод і відтворення водних ресурсів;

- недосконалістю інформаційного забезпечення басейнового управління;

- відсутністю економічної цілісності басейнового водогосподарського комплексу, самодостатність і самоокупність водогосподарської й водоохоронної діяльності;

- наявністю проблем у розмежуванні повноважень у питаннях використання та охорони водних ресурсів між органами центральної та місцевої виконавчої влади, а також між ними та органами місцевого самоврядування [8; 11; 19; 20].

Досвід упровадження басейнового управління у світі свідчить про принциповий збіг поглядів щодо безперечної доцільності басейнового управління водами, незважаючи на існуючу розбіжність в організаційних структурах управління та економічних механізмах регулювання водокористування в різних країнах [14; 17].

Зміст басейнового управління полягає в тому, що на загальнодержавному рівні стратегічні цілі, водну політику країни визначатиме Національна Рада з водних проблем, виконавчим органом якої може бути державний орган управління водним господарством, який за дорученням Ради розроблятиме законодавчо-правову і нормативно-методичну базу. Представницький басейновий орган створюється у формі басейнової ради, до складу якої в узгодженому співвідношенні делегуються представники центральних, територіальних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, водокористувачів і громадськості [8; 10; 11; 19; 20].

Басейнова рада утворюється з метою визначення стратегії формування схеми управління водними ресурсами річкового басейну, розробки довгострокової програми розвитку басейну, сприяння розробці і виконанню басейнових планів щодо покращення якості води і екологічного стану у басейні.

Виконавчий басейновий орган (водне агентство річкового басейну) утворюється Кабінетом Міністрів України для реалізації державної політики у сфері управління водами в межах річкових басейнів як окремий орган державної виконавчої влади, діяльність якого направляється (але не керується безпосередньо) спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища шляхом упровадження відповідних нормативно-правових актів. Основними завданнями і повноваженнями водних агентств річкових басейнів є: реалізація державної політики у сфері використання, відновлення і охорони вод; розробка схеми комплексного управління водними ресурсами в межах річкового басейну, довгострокової програми розвитку

басейну та поетапне досягнення покращення якості води й екологічного стану басейну; здійснення комплексного управління водними ресурсами у межах річкового басейну; моніторингу вод та оцінки екологічного стану у басейні; забезпечення міжнародного співробітництва у сфері басейнового управління водними ресурсами.

Повноваження та функції щодо реалізації загальнодержавної стратегії управління водами, а також координування діяльності водних агентств річкових басейнів слід покласти на Державний комітет України по водному господарству, який буде діяти в системі спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища.

Упровадження басейнового принципу варто проводити за детально опрацьованим перспективним планом дій, розрахованим на досягнення основних цілей принаймні у два етапи: початковий (3-4 роки з дня затвердження) та основний (3-4 роки).

Зарубіжний досвід свідчить, що басейнові управління здійснюють свою діяльність в умовах госпрозрахунку за рахунок плати за воду, яка забирається із водогосподарських систем, і плати за надані послуги [7; 9; 17]. Тобто, фінансування заходів щодо поліпшення екологічного стану водного середовища, удосконалення технологій використання вод здійснюється за рахунок водокористувачів, а кошти за користування водними ресурсами і скиди стічних вод, стягнення за екологічні порушення, використовуються лише для покращення якості водно-ресурсного потенціалу.

Надаючи статус самостійних установ територіальним виробничим підрозділам басейнових водогосподарських об'єднань, забезпечується їх певна ступінь незалежності від місцевих органів влади і підконтрольність водоохоронним органам. При цьому, функції контролю за дотриманням лімітів водоспоживання і скиду забруднених стоків доцільно покласти на басейнові водогосподарські об'єднання і їх територіальні підрозділи. Саме такий підхід є найбільш перспективним і має стати основою нової державної системи управління водними ресурсами. Спроби пристосувати існуючу систему управління водними ресурсами до басейнового принципу без докорінних інституціональних змін і затягування реформ є захистом відомчих інтересів і окрім погіршення стану водно-ресурсного потенціалу та умов життєдіяльності населення нічого не дасть.

При запровадженні такого механізму управління водними ресурсами кардинально мають змінитись і функції Державного комітету України по водному господарству, завдання якого полягатимуть у забезпеченні виконання національних програм розвитку щодо використання та охорони водних ресурсів, удосконаленні взаємовідносин між басейновими органами і різними групами користувачів водно-ресурсного потенціалу.

Отже, для реального запровадження управління водними ресурсами за басейновим принципом необхідно вжити таких заходів:

- розробити та внести зміни й доповнення до Водного і Земельного Кодексів України, Законів України “Про охорону навколишнього природного середовища” та “Про місцеве самоврядування в Україні”, інших законодавчих, підзаконних та відомчих нормативно-правових актів, що забезпечують реалізацію басейнового принципу і узгодити їх між собою;

- розробити і затвердити на законодавчому рівні організаційну структуру і функціональну схему впровадження басейнового принципу управління;

- створити комплексну басейнову геоінформаційну систему з банком кадастрової інформації про водний фонд, водні ресурси та якість води, структуру земельних угідь і меліорованих земель, територіально-галузеву структуру водогосподарського комплексу та використання водних ресурсів.

Водночас слід зазначити, що управління водними ресурсами за басейновим принципом повною мірою не вирішить наявних проблем забезпечення галузей економіки та населення України якісними водними ресурсами, адже на їх стан мають суттєвий вплив такі складові природи як атмосферне повітря, ґрунти, ліси. Значною мірою на стан

водного середовища впливають також соціальні, демографічні та економічні чинники. Тому варто вести мову про необхідність запровадження процесу інтеграції в регулюванні використання водно-ресурсного потенціалу, яка “передбачає раціональне управління всім природно-ресурсним потенціалом в басейні річки і забезпечує екологічно безпечні умови проживання” [20, с. 13].

Це обумовлює постановку питання щодо вдосконалення механізму управління водним господарством у межах водного басейну за рахунок впровадження спочатку басейнового принципу, а потім інтегрованого управління водними ресурсами [12, с. 9], яке М. Я. Бабич визначає як “процес, що сприяє погодженому розвитку й управлінню водою, землею та іншими ресурсами з метою досягнення максимального соціально-економічного добробуту на справедливій основі без заповдіяння збитку стійкості життєво-важливим екосистемам” [5, с. 8]. Тому запровадження механізму регулювання використання водно-ресурсного потенціалу на основі інтегрованого управління, що враховує взаємозв’язок природних, екологічних і соціально-економічних умов при використанні та збереженні водних ресурсів, є необхідністю, яка викликана сучасним соціальним та економічним розвитком держави.

Доцільність запровадження інтегрованого управління обумовлюється також наявністю чітко визначеного об’єкта управління – басейну річки з приналежною до нього гідрографічною мережею та оточуючого його природного середовища, зручністю запровадження механізму економічного стимулювання природоохоронної діяльності суб’єктів господарювання, можливістю забезпечення реального стратегічного планування стану водних ресурсів та регулювання антропогенного тиску на них.

Сучасний розвиток України потребує екологізації всіх управлінських дій та заходів, які здійснюються у процесі використання водних ресурсів, передбачає поєднання соціальних, економічних і екологічних чинників. Водночас екологізація не є абсолютно новою проблемою, нове в даній проблемі полягає у еквівалентності обміну між державою, природою та людиною, яка базується на законодавчих, організаційно-технічних рішеннях.

Виходячи з викладеного, можна зробити наступні висновки.

Забезпечення досягнення балансу соціальних, екологічних і економічних інтересів суспільства, пов’язаних з раціональним та збалансованим водоспоживанням та водокористуванням, є пріоритетним напрямом в удосконаленні механізмів державного регулювання використання водно-ресурсного потенціалу України. Засобом реалізації даного напрямку є розробка та здійснення узгоджених і взаємопов’язаних законодавчих, нормативних, організаційних, економічних, екологічних та технічних проєктів й заходів щодо поліпшення якості водних ресурсів, їх раціонального та екологічно безпечного використання, впровадження басейнового та інтегрованого принципу управління водними ресурсами, збалансування господарських потреб у воді з ресурсними і екологічними можливостями водно-ресурсного потенціалу є.

Басейновий та інтегрований принцип управління водними ресурсами сприятимуть удосконаленню системи управління водорозподілом, та водокористуванням; забезпеченню басейнової збалансованості використання водно-ресурсного потенціалу на основі узгодженості правових засад і управлінських дій суб’єктів водокористування; впровадженню перспективних технологічних нормативів використання водних ресурсів; збільшенню кількості та розширенню територій з природним станом.

#### Література:

1. Про Загальнодержавну програму розвитку водного господарства : Закон України від 17 січня 2002 р. № 2988-III : за станом на 1 червня 2009 р. // ВВР України. – 2002. – № 25. – Ст. 172.

2. Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки : постанова

- Верховної Ради України від 5 березня 1998 р. № 188/98-ВР // ВВР України. – 1998. – № 38-39. – Ст. 248.
3. Про заходи щодо розвитку зрошувального землеробства в Україні : Указ Президента України від 3 березня 2006 р. № 187/2006. – Режим доступу : [http://www.president.gov.ua/documents/p\\_4074.html](http://www.president.gov.ua/documents/p_4074.html).
4. Водний кодекс України : за станом на 1 червня 2009 р. // ВВР України. – 1995. – № 24. Ст. 189.
5. *Бабич М.* Водогосподарський комплекс України, проблеми та шляхи вирішення / М. Бабич // Вода та довкілля : матеріали наук.-практ. конф. IV Міжнар. водного форуму “AQUA UKRAINE – 2006”. – К. : Міжнар. виставковий центр, 2006. – С. 10–11.
6. Державний комітет статистики України. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>.
7. Директива Європейського парламенту и Совета Європейського Союзу № 2000/60/ЕС от 23 октября 2000 года, устанавливающая основы для деятельности Сообщества в области водной политики. – Режим доступа : [http://www.uarivers.net/law/28\\_wfd.pdf](http://www.uarivers.net/law/28_wfd.pdf).
8. Інституціональне забезпечення екологізбалансованого водокористування в сучасних умовах : [монографія] / [М. А. Хвесик, В. А. Голян, О. Яроцька, Н. В. Коржунова]. – Донецьк : Юго-Восток, 2008. – 455 с.
9. *Мандзик В. М.* Світовий досвід справляння платежів за користування водними ресурсами / В. М. Мандзик // Економіка природокористування і охорони довкілля : зб. наук. пр. 2008. – С. 179–186. – Режим доступу : [http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Ekonpr/2008/Mandzyk.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Ekonpr/2008/Mandzyk.pdf).
10. *Пшеюк О. О.* Басейновий принцип управління як один з факторів ефективного використання водних ресурсів / О. О. Пшеюк // Вісн. Нац. ун-ту водного господарства та природокористування. Економіка : зб. наук. пр. – Вип. 1 (45). – 2009. – С. 275–282. – Режим доступу : <http://www.nuwm.rv.ua/methods/asp/v45ek37.html>
11. *Сташук В. А.* Еколого-економічні основи басейнового управління водними ресурсами / В. А. Сташук. – Дніпропетр. : ВАТ “Видавництво “Зоря”, 2006. – 480 с.
12. *Сташук В. А.* Розвиток системи інтегрованого управління водними ресурсами України. Водозабезпеченість України та основні проблеми / В. А. Сташук // Вода та довкілля : матеріали наук.-практ. конф. IV Міжнар. водного форуму “AQUA UKRAINE – 2006” 3 – 6 жовтня 2006. – К. : Міжнар. виставковий центр, 2006. – С. 9.
13. *Хвесик М. А.* Водні ресурси у промисловому комплексі України / М. А. Хвесик, І. М. Кирпач. – К. : НАН України, РВПС України, 2004. – 56 с.
14. *Хвесик М. А.* Інституціональне середовище сталого водокористування в умовах ринкових відносин: національні та регіональні виміри : [монографія] / М. А. Хвесик, В. А. Голян, Ю. М. Хвесик. – К. : Книжкове вид-во НАУ, 2005. – 180 с. 263.
15. *Хвесик М. А.* Основні пріоритети державної політики в галузі раціонального використання охорони та відтворення водних ресурсів / М. А. Хвесик // Регіональна економіка. – 2002. – № 1. – С. 184–197.
16. *Хвесик М. А.* Управління водними ресурсами України / М. А. Хвесик, О. В. Яроцька. – К. : НАН України, РВПС України, 2004. – 53 с.
17. *Хвесик Ю.* Досвід реалізації організаційно-економічного механізму управління природокористуванням в США / Ю. Хвесик // Регіональна економіка. – 2001. – № 1. – С. 140–146, 267.
18. *Чередніченко Ю. Г.* Пріоритетні напрями забезпечення відтворення водних ресурсів України в контексті світових проблем сталого розвитку / Ю. Г. Чередніченко // Економіка природокористування і охорона довкілля : зб. наук. пр. – 2008. – С. 216–220. – Режим доступу : [http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Ekonpr/2008/Cherednichenko.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Ekonpr/2008/Cherednichenko.pdf)
19. *Яроцька О. В.* Басейновий принцип – основа управління водними ресурсами / О. В. Яроцька // Вода та довкілля : матеріали наук.-практ. конф. II Міжнародного Водного

Форуму “АКВА Україна – 2004”. 21 – 23 вересня 2004 р. – К. : СПД Коляда О. П., 2004. – С. 58–59.

20. Яцик А. Поступ України до інтегрованого управління водними ресурсами / А. Яцик // Вода та довкілля : матеріали наук.-практ. конф. IV Міжнародного водного форуму “AQUA UKRAINE – 2006” 3 – 6 жовтня 2006 р. – К. : Міжнар. виставковий центр, 2006. – 288 с. – С. 12–14.

*Надійшла до редколегії 01.06.2010 р.*