

# НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВОДОВИКОРИСТАННЯ УКРАЇНИ

Судук Олена Юріївна,  
кандидат сільськогосподарських наук

**З урахуванням розвитку вітчизняної економіки, стану й тенденцій водокористування та на основі методології врахування синергетичних ефектів запропоновано напрями вдосконалення механізмів державного регулювання системного використання водоресурсного потенціалу України в контексті «зеленої» економіки.**

**Ключові слова:** водогосподарський менеджмент, водокористування, цінність, збалансованість, державне регулювання.

Домінуюча нині економічна система як складник соціо-еколого-економічного розвитку є недосконалою, хоча вона дала певні результати в підвищенні життєвого рівня людства загалом і особливо її окремих груп. Разом з тим негативні наслідки функціонування цієї системи досить значущі: екологічні проблеми (зміна клімату, опустелювання, втрата біорізноманіття), виснаження природного капіталу, широкомасштабна бідність, брак прісної води, продовольства, енергії, нерівність людей і країн.

Україна з усіх європейських країн – одна з найменш забезпечених поновлюваними водними ресурсами. Загальновизнано: держави належать до категорії таких, що зазнають «водного стресу», якщо поновлювані ресурси прісної води зменшуються до 1700 м<sup>3</sup> на душу населення (в Україні вони становлять близько 1790 м<sup>3</sup>). Якщо цей показник знижується до позначки 1000 м<sup>3</sup> води на душу населення, держава відчуває «хронічний дефіцит води». За прогнозними розрахунками, до 2050 р. кількість поновлюваних ресурсів питної води на одного жителя в Україні зменшиться до 837 м<sup>3</sup> [8, с. 35]. З огляду на зазначене, варто зауважити, що проблема водокористування набула загальнодержавного значення.

Проблеми розвитку водного господарства, структури, механізмів управління та оцінювання водогосподарського комплексу лежать в основі досліджень таких учених, як Голян В. А., Головинський І. Л., Грановська Л. М., Данілов-Данільян В. І., Закорчевна Н. Б., Паламарчук М. М., Пряжинська В. Г., Сташук В. А., Хвесик М. А., Яроцька О. В., Яцик А. В. та ін. [2, 5, 9]. Зокрема, у їхніх працях запропоновано перспективні напрями реформування системи управління водними ресурсами та вдосконалення механізмів регулювання водокористування. Проте інноваційні аспекти розвитку водогоспо-

дарської галузі потребують корегування щодо формування водогосподарського менеджменту як цілісної системи у структурі природокористування, охорони довкілля та якості життязабезпечення.

Стратегічним пріоритетом формування водогосподарського менеджменту в Україні є екологічна трансформація водного господарства та всіх суміжних галузей економіки на засадах екологічно безпечного й економічно доцільного управління водними ресурсами, що передбачає модернізацію правової та нормативної бази водокористування; вдосконалення організаційного механізму управління; реорганізацію економічного механізму раціонального водокористування; розвиток системи комплексного моніторингу водних об'єктів та автоматизованих систем оброблення даних; підвищення рівня обґрунтованості рішень щодо управління водогосподарськими системами.

**Метою** статті є формування основоположних засад удосконалення механізмів державного регулювання системного використання водоресурсного потенціалу України з урахуванням забезпечення економіки водними ресурсами та їх раціонального використання та збереження. Стратегія розвитку водогосподарського комплексу на засадах «зеленого» зростання будується на аспектах економічної та екологічної політики. У ній враховується вся цінність природного капіталу як фактора виробництва та його роль у «зеленому» зростанні, наголошується на рентабельних способах пом'якшення тиску на водні ресурси з метою переходу до нових схем зростання, не переступивши при цьому через критичні регіональні та глобальні екологічні пороги.

На основі досвіду Франції, Німеччини, США, Японії, Китаю, Іспанії, Фінляндії, Росії, теоретико-методологічних засад екологізації



**Рис. Основні вектори формування водогосподарського менеджменту в Україні (розробка автора)**

економіки, моніторингу використання потенціалу водогосподарського комплексу, законодавчо-нормативного забезпечення процесів євроінтеграції для розвитку економіки держави розроблено вектори (рис.), які узгоджуються з роботами В. А. Сташука, М. А. Хвесика, А. В. Яцика,

В. А. Голяна, Є. В. Хлобистова, О. В. Яроцької, Т. П. Галушкіної, Л. Г. Мельника, В. Н. Краснощекова, В. І. Данілов-Данільяна, В. Г. Пряжинської, П. М. Скрипчука та ін.

Концепцією розвитку водного господарства України визначено основоположні засади управ-

ління водогосподарським комплексом [3, 7]. Зокрема, визначальними принципами формування водогосподарського менеджменту є соціо-еколого-економічний розвиток економічного потенціалу країни; оптимальне поєднання загальнодержавних і регіональних інтересів з урахуванням оцінки сучасного стану водних ресурсів, прогнозування їх змін у різні періоди року та самовідновного потенціалу водних ресурсів; програмно-цільовий метод планування, прогнозування й організації водогосподарської діяльності, що забезпечує ефективне управління територіально-господарськими системами; ведення державного моніторингу вод і державного водного кадастру з використанням геоінформаційних технологій тощо.

Під час формування стратегій розвитку водогосподарського комплексу необхідно враховувати нерівномірність розподілу водних ресурсів, екстенсивне їх використання, недосконалість правової та методологічної бази міждержавних відносин з питань водокористування й охорони водних ресурсів (конфлікт інтересів стосовно спільного використання водних ресурсів, який пов'язаний з тим, що для одних країн вони є необхідною умовою існування аграрного сектору, забезпечення водою населення, а для інших – засобом отримання електроенергії, охорони дельт річок і водних екосистем морів тощо).

Інноваційними напрямами вдосконалення механізмів державного регулювання системного використання водоресурсного потенціалу України є всі аспекти синергії, якості, гармонізації законів і нормативів, забезпечення національної безпеки держави щодо водних ресурсів у зв'язку зі зростанням водоспоживання, тотальним забрудненням, передусім поверхневих вод; гарантування надійності й безпеки гідротехнічних споруд; вивчення питань щодо зростання антропогенного навантаження на підземні води; обґрунтування аспектів ціноутворення на питну воду; інтегроване управління водними ресурсами; зменшення водоемності валового внутрішнього продукту; подальша раціоналізація водокористування; будівництво й реконструкція систем водопостачання та водовідведення; наукове обґрунтування якості питного водопостачання (відсутність методів очищення від нових забруднювальних речовин); удосконалення очищення стічних вод і посилення відповідальності за забруднення; випереджальний розвиток науково-технічної та нормативної бази водогосподарського комплексу; розвиток теорії та практики вирішення екологічних конфліктів (наприклад, між Україною та Білоруссю в районі Шацьких озер щодо погіршення рекреаційного потенціалу та обміління внаслідок промислового використання прилеглої території); підвищення ефективності розподілу водних ресурсів; широке впровадження розроблювальних інноваційних технологій (наприклад, екологічна

стандартизація якості всіх видів вод, екологічний водогосподарський аудит, екологічна сертифікація басейнів річок та поверхневих водойм для різних цілей господарювання) [7, 28].

Водна політика України перетворюється на важливий механізм економічного й політичного тиску з боку сусідніх держав, про що свідчать щорічні аварійні викиди в річку Дунай, будівництво ГЕС, рибальство, розподіл кордону на акваторії морів тощо. Тому державний підхід до розроблення стратегій розвитку водогосподарського комплексу полягає в удосконаленні міждержавних угод, розробленні й затвердженні національних водних стратегій, на основі яких відбувається вироблення й ухвалення регіональних планів дій щодо функціонування водогосподарського комплексу й територіально-господарських систем загалом.

Важливими завданнями водної політики є забезпечення потреб населення й галузей економіки водними ресурсами на основі інтегрованого підходу до управління використанням та охороною водних об'єктів, що базується на системному підході, процедурі екологічного аудиту з урахуванням усіх наявних ресурсів поверхневих і підземних вод у межах річкових басейнів; планування заходів із використання й охорони водних ресурсів з урахуванням прогнозованих значень потреби у водних ресурсах, темпів зростання економіки; розроблення схем комплексного використання та охорони водних об'єктів; урахування аспектів «зеленої» енергетики (актуальність роботи малих гідроелектростанцій); поетапне відновлення роботи меліоративних систем на основі еколого-економічного обґрунтування (через процедуру екологічного аудиту в зонах осушення та зрошення) [6, 254]; запобігання наслідкам глобального потепління клімату (створення водно-енергетичних консорціумів та врахування природно-кліматичних чинників для сільського господарства та роботи меліоративних систем).

Механізми державного регулювання системного використання водоресурсного потенціалу України крізь призму водогосподарського менеджменту на різних рівнях мають забезпечувати:

- розроблення стратегії та організаційної моделі функціонування водогосподарського комплексу як природної монополії для всіх галузей економіки й різних рівнів адміністративних територій (моделювання та запровадження організаційно-економічного механізму поведінки підприємств, органів влади й громад з використанням процесу оцінювання впливу на навколишнє середовище відповідно до положень проєктів законів України про Стратегію екологічну оцінку, стратегію національної екологічної політики);
- удосконалення економічного механізму водокористування;
- регулювання водокористування й модернізацію наявних регуляторів одночасно з упровадженням у практику екологічного менеджменту,

аудиту й паритетного ціноутворення на всі види продукції й доходи населення;

- гармонізація законодавчо-нормативних документів та змісту системи законодавчо-нормативних документів загалом у галузі природокористування;

- запровадження експериментів зі збору й перерозподілу плати за водокористування басейновими управліннями за участю зацікавлених сторін та громадськості;

- вивчення питань щодо запровадження моделі екологізованої системи підготовки й ухвалення економічних рішень (забезпечення розвитку діяльності водного господарства та природокористувачів за умови першочерговості державних інтересів на всіх рівнях процесів, напрацювання таких рішень з урахуванням соціо-еколого-економічних чинників).

Функція держави полягатиме в лобіюванні передусім інтересів суспільства в наш час та на перспективу, розробленні законодавчо-нормативних документів для водогосподарської та суміжних галузей, гармонізації їх із законодавством ЄС, що дасть можливість Україні адаптуватися в європейському просторі, контролі діяльності суб'єктів природокористування тощо. За таких умов буде встановлено реальний «екологізований» ВВП та з'явиться можливість оцінювання всіх видів природних ресурсів.

Для забезпечення справедливого водокористування, що базується на прагненні підтримувати водні об'єкти в оптимальному стані, досягти раціональності й екологічності використання відновлюваних водних ресурсів, необхідно здійснити такі зміни в процесі державного регулювання системного використання водоресурсного потенціалу України.

1. Систему плати за будь-який негативний вплив на водні об'єкти, що ґрунтується на водоохоронних витратах і використовує для нарахування платежів ступінчасту функцію, необхідно розвивати за рахунок скорочення кількості забруднювальних речовин, скидання яких безпосередньо враховуються в платежах, переведення незначних джерел на схему декларування впливів, використання концепції найліпших доступних технологій для визначення інтервалу застосування базових ставок, урахування інфляції під час розрахунку й коригування ставок платежів.

2. Плата за водокористування має стягуватися щоразу, коли вона повністю покриває витрати, пов'язані з її оцінюванням, нарахуванням та збором. За кожним конкретним видом водокористування плата має розраховуватися з огляду на наявну на цей момент ситуації в розглянутому басейні.

3. На державному рівні доцільно закріпити визначення розрахункових схем і базових параметрів системи платного водокористування (насамперед базових ставок, коефіцієнтів їх кратності й інтервалів їх використання).

4. Засоби, що збираються як платежі за водокористування, мають розподілятися між державним і басейновим рівнями. Вирішення цього завдання не викликає труднощів у разі існування цільових бюджетних (або позабюджетних) водних фондів, при цьому кошти, що надходять до них, мають витратитися лише на водоохоронні заходи. За відсутності таких фондів необхідно складати централізовані плани функціонування та розвитку водного господарства, реалізація яких фінансується з держбюджету й бюджету інших рівнів (регіональних, місцевих тощо).

5. Для цілей управління водними ресурсами немає особливої необхідності в достовірних оцінках величини водної ренти. Більш привабливим є встановлення відповідності наявного податкового механізму традиційним методам спостережень, випробувань і помилок з обов'язковим зворотним зв'язком у спосіб економічного й спеціального «водного» моніторингу.

6. Економічні оцінки локальних водних об'єктів у середньостроковій перспективі навряд чи будуть актуальними в управлінні водним господарством. Однак вони можуть бути корисними під час розроблення локальних комплексних схем природооблаштування (міських і районних).

7. Ціна «товарної» води (забраної з природних джерел і підготовленої до використання) найбільш адекватно визначається в системі ринкових взаємодій. У разі нерозвиненості такої системи (через монополізацію водозабезпечення) необхідно застосовувати стандартну практику контрольованого ціноутворення для природних монополій, сприяючи розвитку конкурентного середовища на ринку водних ресурсів.

Нормативні акти й нормативно-методична документація є основою відносин між різними органами управління та водокористувачами. Удосконалюючи нормативно-методичну базу водокористування, необхідно підходити до неї як до цілісної системи, що відображає кількісні, якісні та структурні зв'язки водних відносин. Розвинене водне законодавство, обумовлене ним правове середовище разом з певною структурою органів управління, організацією фінансових потоків і комплексом застосовуваних видів платежів, утворюють економічний механізм стимулювання раціонального водокористування. Цей механізм створює такі умови, за яких керівні структури й компанії-водокористувачі не тільки мають можливість, а й зацікавлені в співставленні максимально широкого кола альтернативних варіантів будівництва та реконструкції гідротехнічних споруд, технологічних способів виробництва продукції й очищення стічних вод [2, 37].

Нормативно-правова база водогосподарської галузі та суміжних сфер потребує серйозного вдосконалення з таких питань:

- забезпечення узгодження інтересів управління водним фондом державного рівня й уп-

равлінських завдань, що стоять перед суб'єктами господарювання;

- виключення дублюючих функцій на різних рівнях ухвалення водогосподарських рішень;
- встановлення особливостей правового статусу водних об'єктів, що розглядаються як комплексні системи, які поєднують природні й майнові компоненти, а також процеси організації діяльності щодо забезпечення умов для ефективного використання водних ресурсів [5, 41].

Основним документом у сфері водокористування є Водний кодекс (далі – ВК), який мав би містити всі базові положення водних відносин і забезпечувати їх стійкість. Основні положення стосуються економічних механізмів стимулювання (у т.ч. податкового) раціонального використання водних ресурсів та забезпечення заходів з підвищення ефективності. Однак механізми реалізації принципів економічного регулювання не прописано. Передбачається, що необхідні кошти на фінансування водоохоронних заходів надходитимуть за рахунок платежів за користування водними ресурсами, ставки яких мають забезпечувати можливість здійснення заходів з охорони вод. Як наслідок, в основному водному документі узаконено лише принцип плати за користування водними ресурсами. Отже, згідно з чинним ВК підприємства, що здійснюють скиди стічних вод у водні об'єкти, повинні платити тільки за використання води й можуть узагалі не очищувати стічні води (оплата штрафів за понадлімітні скиди забруднювальних речовин у стічні води економічно вигідніша за витрати на здійснення водоохоронних програм). Такі розміри штрафів за наднормативні скиди забруднювальних речовин не стимулюють підприємства до впровадження екологічно безпечних технологій виробництва, а також до створення або модернізації очисної інфраструктури. Через відсутність у підприємств зацікавленості у впровадженні екологічно чистих способів виробництва та в будівництві або реконструкції очисних споруд ускладнюються водні відносини й зазначені позиції ВК практично не реалізуються, а принцип пріоритету охорони водних об'єктів перетворюється на декларативну заяву.

Відсутні чіткі формулювання концепції сталого розвитку водокористування та механізмів її реалізації. Юридичною базою управління водокористуванням національних і транскордонних річкових басейнів мають бути басейнові угоди між відповідними суб'єктами держави. На жаль, у чинному законодавстві навіть не введено поняття «басейнова угода», хоча накопичений позитивний міжнародний і вітчизняний досвід їх укладення для вирішення спірних питань водорозподілу й підтримання якості вод у водних об'єктах комплексного призначення. Навіть неповний перелік недоліків основного водного закону країни свідчить про необхідність його реда-

гування та внесення доповнень, зокрема щодо статусу транскордонних водних об'єктів, цільових показників якості водних ресурсів, нормативів гранично допустимих шкідливих впливів на водні об'єкти.

Сукупність законів і підзаконних актів не має достатньої повноти, а в низці випадків вони суперечать один одному. Від повноти водного законодавства та супроводжувальних його нормативних актів значною мірою залежить удосконалення нормативно-правового забезпечення процесів водокористування і, як наслідок, здатність усього механізму державного регулювання системного використання водоресурсного потенціалу України забезпечувати справедливі відносини між екологічними та економічними агентами. Таким чином, можна виокремити такі першочергові завдання, які вимагають законодавчого регулювання:

- розмежування повноважень з управління використанням та охороною водного фонду між державою та суб'єктами господарювання з виключенням дублювання функцій;
- законодавче визначення статусу, функцій, прав і відповідальності басейнових управлінь як основних територіальних органів Державного агентства водних ресурсів;
- реалізація процедури взаємодії басейнового водного управління з іншими державними органами управління, наділеними повноваженнями у сфері використання водних ресурсів, їх охорони й захисту від негативного впливу;
- забезпечення цільового використання платежів водокористувачів для реалізації програм здійснення водогосподарських та водоохоронних заходів тощо.

З огляду на сутність розроблення та функціонування організаційно-економічного, еколого-економічного механізмів державного регулювання водогосподарського комплексу України основоположними напрямами сталого забезпечення водними ресурсами буде система інструментів стимулювання раціонального водокористування: державний підхід до розроблення концепції екологізації економіки та стратегій водогосподарської галузі, системний аналіз стану й тенденцій водозабезпечення та водокористування, врахування еколого-економічних особливостей функціонування й перспектив ВГК України та науково-технічне забезпечення функціонування й раціонального використання водних ресурсів у контексті світових природних і соціо-еколого-економічних процесів.

У подальшому необхідно обґрунтовувати питання автономності басейнових управлінь щодо пріоритетів ведення водогосподарського та водоохоронного бізнесу; залучення інвестиційних ресурсів для реалізації перспективних інноваційних проектів; комерціалізації державних сфер водного менеджменту; забезпечення економічних умов розвитку ринкових відносин у сфе-

рі використання природних ресурсів тощо. Реалізація зазначених науково-методичних підходів дозволить поліпшити забезпечення потреб держави у водних ресурсах, зокрема потреб на-

селення в якісній питній воді, зберегти водні джерела й поліпшити стан довкілля, а також створити умови для сталого розвитку водогосподарського комплексу.

### Список використаних джерел

1. Данилов-Данильян В. И. Глобальная проблема дефицита пресной воды / В. И. Данилов-Данильян // Век глобализации. – 2011. – № 1. – С. 45–49.
2. Данилов-Данильян В. И. Экономический механизм управления водным хозяйством / В. И. Данилов-Данильян // Водные ресурсы и качество вод, состояние и проблемы управления. – М. : РАСХН, 2010. – С. 29–50.
3. Про концепцію розвитку водного господарства України : постанова Верховної Ради України від 14.01.2000 р. № 1390-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/laws/show/1390-14
4. Проект Водної стратегії України на період 2011–2020 рр. / Інститут водних проблем і меліорації НААН, протокол № 12 від 28.10.2010 р.
5. Пряжинская В. Г. Развитие эколого-экономических отношений водопользования в России / В. Г. Пряжинская, Д. М. Ярошевский // Инженерная экология. – 2009. – № 1. – С. 39–45.
6. Оцінка екологічної безпеки осушуваних сільськогосподарських земель : монографія / П. М. Скрипчук, О. І. Бондар, В. В. Рибак [та ін.]. – Рівне : НУВГП, 2009. – 334 с.
7. Скрипчук П. М. Сучасні підходи до формування водогосподарського менеджменту // Економіка і держава. – 2012. – № 11. – С. 27–30.
8. Управління водними і земельними ресурсами на базі ГІС-технологій : навч. посіб. / В. В. Морозов, П. П. Надточій, Т. М. Мислива, О. В. Морозов [та ін.]; за ред. проф. В. В. Морозова. – Херсон : Вид-во ХДУ, 2007. – 288 с.
9. Хвесик М. А. Продуктивність водоресурсних джерел України: теорія і практика / М. А. Хвесик, І. Л. Головинський, О. В. Яроцька; за заг. ред. Б. М. Данилишина. – К., 2007. – 412 с.
10. Rodda G. On the problems of assessing the World water resources // Geosci and water resource environment data model / G. Rodda. – Berlin : Heidelberg, 1997. – P. 14–32.