

**ОСНОВНІ АСПЕКТИ ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ВОДОКОРИСТУВАННЯМ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ**

У статті розглянуто недоліки сучасної системи управління водними ресурсами, обґрунтовано важливість реалізації басейнової системи управління у сучасних умовах господарювання. Велика увага приділяється питанню раціоналізації водокористування, що спрямоване на зменшення антропогенного навантаження на водні джерела, запровадження системи інтегрованого управління водними ресурсами територій; сформовано рекомендації щодо вдосконалення системи управління використанням водних ресурсів на регіональному рівні в напрямку покращення показників соціальної та економічної ефективності водокористування і зменшення збитків від негативних наслідків через шкідливий антропогенний вплив.

**Ключові слова:** водні ресурси, екологічний фактор, напрями водокористування, басейновий принцип, управління водокористуванням.

**Постановка проблеми.** Забезпечення найголовнішої потреби людини у чистій воді є невід'ємною частиною функціонування екосистеми. На сьогодні на фоні збільшення водоспоживання та підвищення вимог до якості води спостерігається тенденція до зниження в Україні запасів прісних вод та їх прогресуюче забруднення шкідливими стоками, що порушує рівновагу екологічних систем та призводить до втрати їх самовідновної здатності.

Вже тривалий час під час прийняття рішень як на місцевому, так і на державному рівні, щодо розвитку водогосподарського комплексу, охорона вод ставиться на останнє місце, тобто розробка проекту здійснюється таким чином, що реалізація господарського завдання знаходиться на першому місці, а екологічна складова майже не враховується, або враховується лише у рамках водоохоронних заходів.

При цьому відмова від введення нових прогресивних економічних відносин надзвичайно загострила ситуацію у водогосподарській галузі, яка за своєю структурою, технологіями, рівнем водокористування і охорони водних ресурсів нині суперечить принципам відповідності антропогенного навантаження відновлюваним спроможностям природних водних екосистем.

Зважаючи на сучасний критичний стан водогосподарської інфраструктури, необхідно застосовувати якісно новий підхід до організації системи управління водогосподарським комплексом, що вимагає створення, насамперед, системи організаційно самостійних, фінансово спроможних та інвестиційно привабливих водогосподарських підприємств, які зможуть відновити та істотно покращити технологічний стан водогосподарських мереж та споруд.

У зв'язку з цим, виникає проблема необхідності трансформації організаційних форм державного управління системою водокористування як у цілому по Україні, так і в окремих регіонах. Для її вирішення необхідні нові економіко-екологічні підходи до структурної перебудови водогосподарської галузі, зорієнтовані на створення ефективної моделі управління, яка б відповідала кращим світовим зразкам і враховувала особливості вітчизняної системи господарювання.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Методологічною основою сучасних концепцій раціонального водокористування є комплексні моделі збалансованого використання водних ресурсів. При цьому проблема вдосконалення системи управління водними ресурсами стоїть перед вченими та практиками вже не один десяток років.

Незважаючи на значну кількість досліджень вітчизняних та зарубіжних вчених, присвячених раціоналізації системи управління водокористуванням, зокрема, Т.П. Галушкіної, С.А. Генсирука, З.В. Герасимчука, М.І. Долішнього, С.І. Дорогунцова, О.О. Мінца, С.О. Левицької, В.А. Сташука [8], С.Г. Струмиліна, Т.С. Хачатурова, М.А. Хвесика [9], М.П. Федоренка, А.В. Яцика [10] та інших, ця проблема на сьогодні є предметом глибоких наукових дискусій, особливо стосовно її вирішення на регіональному рівні.

**Метою дослідження** є розробка науково обґрунтованих підходів до вдосконалення організації управління водокористуванням на регіональному рівні.

Відповідно до поставленої мети були визначені наступні завдання:

- обґрунтувати важливість реалізації басейнового принципу управління як передумови екологізації водокористування на регіональному рівні;
- розкрити основні аспекти раціоналізації водокористування на регіональному рівні, спрямовані на зменшення антропогенного навантаження на водні джерела;

– сформувавши рекомендації щодо вдосконалення системи управління використанням водних ресурсів на регіональному рівні.

**Методи дослідження.** У ході написання статті була використана сукупність загальноприйнятих і спеціальних методів та прийомів наукового дослідження, використання яких зумовлене поставленою метою та завданнями, а саме: дедукції та індукції, аналізу та синтезу, методи діалектичного та системного аналізу та інші.

**Результати дослідження та їх обговорення.** Аналіз сучасного екологічного стану басейнів рік України й організації державного управління охороною і використанням водних ресурсів дозволив виявити найбільш актуальні проблеми, які потребують негайного вирішення. До них належать: зменшення можливостей рік до самовідновлення, виснаження водно-ресурсного потенціалу внаслідок антропогенного навантаження на водні об'єкти басейну й екстенсивного способу ведення господарства, недосконалість економічного механізму водокористування і реалізації водоохоронних заходів, недостатня ефективність державної системи управління охороною і використанням водних ресурсів, зростаючий рівень забруднення природних водних джерел та інші [1].

На сьогодні одним із «найвужчих місць» у справі охорони природи і раціонального використання водних ресурсів є сформована система управління водокористуванням, що складається із набору слабопов'язаних між собою систем управління компонентами природного середовища і окремих ресурсів. При цьому регулювання процесу водокористування здійснюється, переважно, за допомогою адміністративних механізмів.

Нині функції управління використанням і охороною водних ресурсів розпорошено між різними гілками влади, в басейнах крупних річок не визначено єдиних повновладних господарів, а затрати на поліпшення екологічного стану водних об'єктів і водних ресурсів фінансуються, в основному, з державного бюджету за залишковим принципом.

Нині управління використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів у басейнах річок здійснюють Мінприроди і Держводгосп України та їх органи на місцях, включаючи басейнові управління водних ресурсів, обласні державні адміністрації, а також обласні управління водного господарства, районні державні адміністрації, обласні, районні, міські, селищні і сільські ради. Між переліченими органами не існує чіткої ієрархії відповідальності за стан та використання водних ресурсів і об'єктів, не має погоджених пріоритетів у здійсненні водогосподарських та екологічних заходів.

В умовах відсутності взаємної відповідальності кошти, які направлені на фінансування водогосподарських та екологічних проектів, часто розпорошуються, що знижує ефективність їх використання для виконання першочергових заходів. Вказані недоліки підсилюються також недосконалою системою правового регулювання щодо використання і охорони вод, що обумовлено існуючими розбіжностями між Водним і Земельним Кодексами України, відсутністю підзаконних актів, зокрема, стосовно екологічного регулювання і реалізації басейнової системи управління [4].

При цьому найбільш ефективним у міжнародній практиці є басейновий принцип управління, використання та охорони водних ресурсів, необхідність впровадження якого задекларована і в Україні. Головною метою басейнової системи управління (БСУ) є забезпечення населення і галузей економіки України якісними водними ресурсами на основі впровадження екосистемного екологічно безпечного використання та відтворення водних ресурсів, відновлення та захисту природних джерел води за рахунок платного водокористування [3].

Визначальними принципами розвитку басейнової системи управління в Україні нині мають бути:

- пріоритетність екологічної безпеки водокористування і водоспоживання;
- узгодженість екологічної політики суб'єктів басейнової системи управління;
- самодостатність і самоокупність басейнової системи водокористування, охорони вод і відтворення водних ресурсів;
- еколого-економічна цілісність системи водокористування;
- посилення відповідальності за якість водних ресурсів і стан водних об'єктів басейну;
- багатоваріантність механізмів еколого-інвестиційної діяльності та фінансування басейнових заходів;
- наукова обґрунтованість управлінських рішень;
- комплексність басейнової бази даних і ефективність зворотного зв'язку (моніторинг сталого розвитку басейну).

Для впровадження цих принципів, насамперед, потрібно:

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

- розробити і затвердити відповідні нормативно-правові акти, що забезпечують реалізацію басейнового принципу управління водним господарством, охороною вод і відновленням водних ресурсів, захистом від шкідливої дії вод [2];
- створити комплексну басейнову геоінформаційну систему з банком кадастрової інформації про водний фонд, водні ресурси та засоби їх регулювання, про структуру земельних угідь і меліоративних земель, про територіально-галузеву структуру водогосподарського комплексу та використання водних ресурсів, про якість води тощо;
- розробити методичну базу для ефективної водогосподарської і екологічної інвестиційної діяльності та функціонування управлінської інфраструктури в басейнах основних річок.

Оскільки в Україні спостерігається значна територіальна нерівномірність розподілу водних ресурсів та антропогенного навантаження на них, то слід розробляти і реалізовувати відповідні соціально-економічні та екологічні рішення на рівні окремих регіонів. Врахування територіальних особливостей, виробничого потенціалу і водозабезпеченості регіону дозволяє виявити додаткові можливості чи обмеження щодо розміщення продуктивних сил, що залежать від загальних умов функціонування екосистем на певній території, та сприяти оптимальному плануванню господарського розвитку і дотриманню басейнового принципу управління використанням, охороною і відтворенням водних ресурсів.

На наш погляд, екологічна стабільність водних ресурсів є важливою складовою не тільки водних екосистем, а й для забезпечення здоров'я та необхідних соціальних умов життя населення регіону. Крім цього, неврахування екологічної функції води чинить збитки і навколишньому природному середовищу (підтоплення, ерозія берегів тощо).

Тому під час розробки загальнодержавних програм стосовно раціоналізації водокористування на регіональному рівні слід використовувати екосистемний підхід [5], суть якого полягає у врахуванні під час планування водогосподарських заходів всіх негативних факторів впливу, які можуть спричинити погіршення якості води і порушення стану водних екосистем (рис. 1).



Рисунок 1. Система факторів впливу на стан водних екосистем регіону

Таким чином, визначальним принципом басейнового управління на регіональному рівні є запровадження системи інтегрованого управління водними ресурсами територій. Система інтегрованого управління водними ресурсами (СІУВР) – це комплекс інститутів і служб, завданням яких є організація раціонального водокористування, що базується на скоординованому розвитку водного господарства та управлінні водними, земельними та пов'язаними з ними ресурсами для

підвищення результативності господарювання, забезпечення економічного та соціального добробуту населення за умови збереження і сталого розвитку життєво важливих екосистем.

Такий підхід сприятиме координації розвитку водного сектору, використання земельних і пов'язаних з ним інших видів ресурсів з метою підвищення добробуту і забезпечення рівності у суспільстві, за мінімального збитку для сталості життєво важливих екосистем.

Серед основних принципів СІУВР можна виділити наступні:

- базовою адміністративною одиницею для управління водними ресурсами є річковий басейн;
- водні ресурси і земля, яка формує площу річкового басейну, мають бути інтегровані в єдину систему і знаходитися під єдиним управлінням;
- поверхневі і підземні води, а також екосистеми, через які течуть ці води, слід розглядати спільно та інтегровано в рамках управління водними ресурсами;
- для ухвалення ефективних рішень з водним ресурсів необхідне врахування думки громадськості;
- прозорість і звітність під час ухвалення рішень є необхідними складовими сталого управління водними ресурсами.

Таким чином, для більш повної реалізації басейнового принципу на сьогодні необхідно створити управлінські структури, що здійснюватимуть в межах водозбірних басейнів функції планування, координації і контролю з розмежуванням повноважень у питаннях використання водних ресурсів між органами державної влади і місцевого самоврядування. Ключовим питанням передумови створення басейнової системи управління є формування для всього річкового басейну такого органу управління, який би включав до свого складу представників усіх верств суспільства, яких торкаються водні проблеми (як споживачів води, так і тих, хто відповідає за водозабезпечення).

Нині, на рівні територіальних утворень управління водноресурсними джерелами може бути організовано на базі вже існуючих басейнових водогосподарських об'єднань, статус яких необхідно закріпити законодавчими актами.

Надаючи статусу самостійних установ територіальним виробничим відділенням (управлінням) басейнових водогосподарських об'єднань, забезпечується їх незалежність 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 та їх територіальні підрозділи. Їх зацікавленість у дотриманні цих лімітів обумовлюється впровадженням ринкових відносин у сферу водокористування (плата за воду і скиди стічних вод, стягнення за екологічні порушення). Доцільно також покласти на водогосподарські об'єднання питання узгодження всіх заходів на території басейну, що порушують умови формування водного стоку. Басейнові водогосподарські об'єднання, отримуючи платежі й штрафи від водокористувачів, вносять їх у місцеві і державний бюджети за користування водноресурсними джерелами, а також відраховують штрафи за порушення екологічних вимог на підпорядкованих їм водних об'єктах.

При цьому до компетенції місцевих органів влади має належати управління виробничою і соціальною сферами регіонального господарського комплексу, що дозволить забезпечити зв'язок господарських інтересів з екологічними вимогами. Децентралізація у вирішенні питань охорони навколишнього середовища та передача ряду основних повноважень і відповідальності за стан справ у цій сфері місцевим органам влади дозволить спланувати і здійснити найважливіші для конкретного регіону природоохоронні заходи, що дозволить стабілізувати стан справ у цій галузі [8].

Для вирішення проблем управління системою водокористування запропоновано також залучення приватного сектору до процесу управління водним господарством, яке можна здійснити декількома шляхами: контракт на надання послуг; контракт на управління; контракт на оренду; концесія; роздержавлення: повна або часткова приватна власність.

Важливу роль у процесі покращення ефективності водокористування мають відігравати також спілки чи асоціації водокористувачів, які об'єднують землевласників та орендарів і діють як громадські установи, що мають юридичний статус. При цьому першочерговим кроком після утворення асоціацій водокористувачів є передача їм прав власності на зрошувальні і дренажні внутрішньогосподарські системи, а також обов'язків щодо їх експлуатації та здійснення водорозподілу і водовідведення в межах площ визначених технологічних модулів чи адміністративних формувань.

Враховуючи міжнародний досвід, можна стверджувати, що асоціації водокористувачів сприятимуть підвищенню ефективності управління зрошенням на рівні внутрішньогосподарської мережі, позитивно впливатимуть на покращення сервісного обслуговування водоземлекористувачів та фінансове становище в питаннях технічного й технологічного обслуговування зрошувальної мережі, сприятимуть розв'язанню конфліктів з питань водорозподілу [6].

Таким чином, асоціації водокористувачів в умовах вітчизняної дійсності дали б можливість активніше переймати зарубіжний досвід впровадження перспективних схем модернізації водогосподарської інфраструктури.

Тому для раціоналізації державного управління в галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів, підвищення ефективності роботи водогосподарських організацій на сьогодні є доцільним:

- прискорити завершення створення нормативно-правової бази з питань регулювання водоохоронної діяльності в Україні з урахуванням максимального наближення водного законодавства до законодавства Європейського Союзу [7];

- розробити та затвердити на законодавчому рівні порядок надання в оренду водних об'єктів загальнодержавного значення, що передбачений ст. 51 Водного кодексу України;

- з метою вжиття дієвих заходів впливу під час контролю за надходженням платежів до бюджету за надані в оренду водні об'єкти забезпечити надання органам Держводгоспу відповідних повноважень щодо притягнення осіб, що ухиляються від сплати або несвоєчасно вносять плату до Державного бюджету України, до адміністративної відповідальності;

- удосконалити систему моніторингу довкілля, якісного стану водних ресурсів та створити єдину інформаційну систему моніторингу вод;

- продовжити паспортизацію річок, водосховищ і ставків, визначення відповідності їх проектним параметрам та експлуатаційної надійності, а також потреби виконання ремонтних та відновлювальних робіт, включаючи регулювання і днопоглиблення річок, водосховищ і ставків.

Реформована таким чином система управління водними ресурсами дозволить забезпечити, насамперед, покращення показників соціальної та економічної ефективності водокористування і зменшити збитки від негативних наслідків в результаті шкідливого антропогенного впливу на стан водних ресурсів.

**Висновки.** Враховуючи результати проведеного дослідження, можна стверджувати, що нині стратегічним завданням щодо покращення ефективності управління водними ресурсами є розробка і реалізація державної політики сталого водокористування, яка забезпечить екологічнобезпечне і раціональне використання водних ресурсів на близьку та віддалену перспективу.

У процесі ринкового регулювання використання і охорони водних ресурсів важливо забезпечити вдале поєднання різних інструментів екологічного управління та їх подальшу взаємодію. Тільки тоді можна відзначати ефективність системи екологічного менеджменту.

Запропоновані напрямки вдосконалення системи управління водними ресурсами допоможуть вирішити багато проблем, пов'язаних із використанням, збереженням, відновленням і охороною водних джерел, що дасть можливість запобігати техногенним катастрофам та акумулювати зусилля для їх подолання в разі виникнення.

Реалізація зазначених напрямів у рамках механізму раціоналізації водокористування у перспективі також сприятиме виконанню основних положень державної програми раціонального використання й охорони водних ресурсів на регіональному рівні в повному обсязі та забезпечить ефективне функціонування водогосподарського комплексу країни загалом.

#### СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Аналітична доповідь "Довкілля України у 2010 році" / За ред. Ю.М. Остапчук. – К.: Держстат України, 2011. – 11 с. / Електронний ресурс. – Режим доступу: [http://ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2011/ns\\_rik/analit/dovkillia\\_10.zip](http://ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2011/ns_rik/analit/dovkillia_10.zip)
2. Богачова О. Удосконалення законодавства – основна мета законотворчого процесу / О. Богачова // Право України. – 2006. – № 5. С. 12.
3. Верниченко Г.А. Комплексне планування та управління водними ресурсами / Г.А. Верниченко, В.О. Васенко. – Київ: Інститут географії НАН України, 2001. – 367 с.
4. Водні ресурси на рубежі ХХІ ст.: проблеми раціонального використання, охорони та відтворення / [М.А. Хвесик, О.В. Яроцька, І.Л. Головинський, П.П. Пастушенко та ін.]; за редакцією М.А. Хвесика. – К.: РВПС України, 2005. – 564 с.
5. Дубняк С.С. Становлення басейнового принципу управління водними ресурсами України на основі екосистемних підходів / С.С. Дубняк, С.А. Дубняк // Наук. записки Тернопільського педуніверситету. Серія „Біологія”. Спецвипуск „Гідроекологія”. – 2005. – №3(26). – С. 143-145.
6. Жовтоног О. Роль асоціацій водокористувачів у сталому використанні зрошуваних земель / О. Жовтоног, В. Поліщук // Водне господарство України. – 2008. – №1. – С. 17-25.
7. Костицький В.В. Екологія перехідного періоду: держава, право, економіка (економіко-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища в Україні) / В.В. Костицький [2-ге вид.] – К.: Український інформаційно-правовий центр, 2001. – 390 с.
8. Сташук В.А. Еколого-економічні основи басейнового управління водними ресурсами / Під заг. ред. акад. Коваленка П.І. – Дніпропетровськ: Зоря, 2006. – 480 с.
9. Хвесик М. Водний ресурс як складова інноваційного розвитку / М. Хвесик // Урядовий кур'єр. – 2007. – № 152. – С. 6.

10. Яцик А.В. Водогосподарська екологія: у 4-х т., 7 кн. / А.В. Яцик – К.: Генеза, 2004. – Т. 4, кн. 6-7. – 680 с.

**Основные аспекты совершенствования системы управления водопользованием на региональном уровне**

**Б.О. Сидорук**

В статье автор исследует недостатки современной системы управления водными ресурсами, обосновывая важность реализации бассейновой системы управления в современных условиях хозяйствования. Большое внимание уделяется вопросу рационализации водопользования, направленного на уменьшение антропогенной нагрузки на водные источники, внедрение системы интегрированного управления водными ресурсами территорий; сформированы рекомендации по совершенствованию системы управления использованием водных ресурсов на региональном уровне в направлении улучшения показателей социальной и экономической эффективности водопользования и уменьшения убытков от негативных последствий в результате вредного антропогенного воздействия.

**Ключевые слова:** водные ресурсы, экологический фактор, направления водопользования, бассейновый принцип, управление водопользованием.

**The main aspects of improvement of water management at the regional level**

**B. Sidoruk**

The author explores the shortcomings of modern water management in the article, proved the importance of basin management in the contemporary economy. Much attention is paid the issue rationalization of water use, aimed at reducing the anthropogenic impact on the water supply; introduction of integrated water management areas, the recommendations to improve management of water resources at the regional level towards improvement of social and economic efficiency of water use and reduce losses from adverse effects resulting from adverse human impact are generated.

**Key words:** water resources, ecological factor, directions of water use, basin principle, water management.