

## ВОДНЕ ГОСПОДАРСТВО

УДК 338 : 627.12

ТРАНСФОРМАЦІЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ВОДНИМИ  
РЕСУРСАМИ УКРАЇНИ У КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇTRANSFORMATION SYSTEM OF GOVERNANCE OF  
WATER RESOURCES OF UKRAINE IN THE CONTEXT OF EUROPEAN  
INTEGRATION

**Катерина РИЖОВА,**  
кандидат економічних наук,  
Державна установа «Інститут  
економіки природокористування та  
сталого розвитку Національної  
академії наук України», Київ

**Kateryna RYZHOVA,**  
Candidate of Economic Sciences,  
Public Institution «Institute of  
Environmental Economics and  
Sustainable Development of the National  
Academy of Sciences of Ukraine», Kyiv

*Розглянуто зміни в управлінні водними ресурсами, пов'язаними з прийняттям низки європейських документів і насамперед Водної рамкової директиви Європейського Союзу 2000/60/ЄС (жовтень 2000 року), яка має важливе значення для України. Ця Директива визнана в якості еталонної моделі і забезпечує організацію басейнового управління водними ресурсами. Згідно з нею райони річкових басейнів визначені не з урахуванням адміністративних чи політичних кордонів, а відповідно до меж річкового басейну як природного географічного та гідрологічного об'єкта. Метою Водної рамкової директиви ЄС 2000/60/ЄС є забезпечення сталого водокористування шляхом запровадження басейнового управління. Останнє більш ефективне порівняно з управлінням водними ресурсами відповідно до адміністративних кордонів, оскільки враховує всі фактори, котрі впливають на ресурс. Принцип басейнового управління, широко підтриманий усіма державами, повинен стати основою майбутніх систем управління водним господарством.*

*Аналіз законодавчого регулювання сфери водокористування виявив, що для апроксимації законодавства України до положень Водної рамкової директиви необхідно ухвалити низку нормативно-правових актів та внести зміни й доповнення до Водного кодексу України, окремих законів і підзаконних нормативних актів.*

**Ключові слова:** директива, водні ресурси, басейн річки, інтегроване управління.

*This article is devoted to changes in water resources governance related to the adoption a number of European documents, especially the Water Framework Directive of the European Union 2000/60 / EC (October 2000), which is important for Ukraine. This Directive is recognized as an etalon model and provided*

*organization of basin governance of water resources. Appropriately river basin districts are defined not on the basis of administrative or political boundaries and according to the boundaries the river basin as a natural geographical and hydrological object. The goal of the EU Water Framework Directive 2000/60/EC is to provide a sustainable water use by implementing of basin governance. The last more effective compared to water resources governance according to the administrative boundaries because taking into account all factors that have an impact on the resource. The principle of basin governance, which is widely maintained by all states, should be the basis of future governance system of water management.*

*Analysis of legislative regulation in the sphere of water use is revealed that for the approximation Ukrainian law to the provisions of the Water Framework Directive should adopt a number regulatory legal acts and make changes and additions to the Water Code of Ukraine, some laws and regulations.*

*Key words: directive, water resources, river basin, the integrated governance.*

**Постановка проблеми.** Наближення до водного законодавства Європейського Союзу, що базується на концептуальній Водній рамковій директиві ЄС 2000/60/ЄС, забезпечить певні вигоди для України завдяки досягненню більш стійкого управління водними ресурсами та зменшенню їх забруднення.

Цей документ має важливе значення для країни, адже відповідно до його положень впроваджується європейська модель басейнового управління водними ресурсами, при якій одиницею управління є басейн річки в цілому, а не її окрема частина в межах однієї області, району тощо. Відповідно, управління басейном річки загалом здійснюватиметься за однаковим підходом, незалежно від території її розміщення, що, безперечно, дасть можливість максимально захистити водні ресурси.

**Метою дослідження** є аналіз положень Директиви 2000/60/ЄС Європейського парламенту та Ради Європи від 23 жовтня 2000 р. про встановлення рамок діяльності Співтовариства у сфері водної політики (Водна рамкова директива) та визначення інституціональних передумов для її ефективного впровадження в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** У 2000 році Євросоюз ухвалив Водну рамкову директиву ЄС 2000/60/ЄС (EU Water Framework Directive 2000/60/EC) для розробки єдиного та глобального підходу до водного законодавства [1]. Загальною метою цього документа стосовно води є встановлення охоронного режиму для внутрішніх поверхневих, транскордонних, морських прибережних і ґрунтових вод.

Зазначена директива встановлює новий підхід до управління водними ресурсами на основі річкових басейнів природних географічних і гідрологічних одиниць, а не адміністративних, географічних або політичних кордонів та визначає конкретні терміни для досягнення амбітних екологічних цілей водних екосистем. Водна рамкова директива закріплює райони річок басейнів, що встановлені не відповідно до адміністративних чи політичних кордонів, а на

основі меж річкового басейну як природного гідрографічного цілісного об'єкта [2]. Це дає змогу оцінити всю діяльність, здатну впливати на водні ресурси, а також контролювати її за допомогою заходів, специфічних для умов окремого річкового басейну.

Дотримання норм та принципів, викладених у документі, є загальнообов'язковим для країн ЄС. Досвід європейської комплексної системи управління водними ресурсами свідчить про переваги створення відповідних адміністративних структур, розробки планів, здійснення моніторингу та контролю якості води і може бути прикладом для пошуку шляхів удосконалення системи управління водними ресурсами.

Досвід країн ЄС, у яких функціонують незалежні органи управління басейнами річок, котрі мають повноваження щодо фінансового й технічного регулювання водокористування, а також збирання плати за користування і забруднення вод, відображає високий рівень їх діяльності. Принцип басейнового управління, широко підтриманий усіма державами, повинен стати основою майбутніх систем управління водним господарством.

Згідно з чинним Водним кодексом України, державне управління в галузі використання й охорони вод і відтворення водних ресурсів здійснюється, як відомо, за басейновим принципом на основі державних, міждержавних і регіональних програм. Практично в сучасних умовах управління водогосподарським комплексом у басейнах річок виконується як відомствами, на балансі котрих перебувають гідротехнічні споруди, так й адміністративно-територіальними управліннями.

Басейновий принцип управління в Україні, на перший погляд, уже діє, але насправді так звана реформа системи управління водними ресурсами захищає відомчі інтереси та здійснюється без докорінних інституціональних змін тощо.

Недосконалою є також система фінансування річок: кошти, отримані від водокористувачів та забруднювачів на місцях, акумулюються на рівні центральних органів, а до басейнових управлінь повертається лише незначна кількість, що зменшує їх фінансові можливості.

У межах території України виділено дев'ять районів річкових басейнів: Вісли (Західного Бугу та Сяну), Дунаю, Дністра, Південного Бугу, Дніпра, Дону, річок Причорномор'я та Криму [3]. 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 повітря, ґрунти, ліси, а також соціальні, демографічні та економічні чинники. Тому варто вести мову про необхідність інтеграції в регулюванні використання водно-ресурсного потенціалу, яка передбачає раціональне управління всім природно-ресурсним потенціалом у басейні річки і гарантування екологічно безпечних умов проживання. Це обумовлює вдосконалення механізму управління водним господарством у межах водного басейну за рахунок упровадження інтегрованого управління водними ресурсами (табл.).

## Аналіз слабких та сильних сторін системи управління водними ресурсами

Недоліки існуючої системи управління водними ресурсами	Досягнення при реалізації принципів інтегрованого управління
Роз'єднані, підвідомчі виконавчі органи управління	Наявність механізму міжвідомчої координації (шляхом створення водогосподарських рад)
Адміністративні межі управління	Управління на основі гідрологічних меж (гарантування стабільного та рівноправного водозабезпечення незалежно від місцезнаходження водокористувача)
Значні організаційні втрати води через непогодженість управлінських дій на різних ієрархічних рівнях	Мінімізація організаційних втрат води шляхом чіткої координації дій на всіх управлінських рівнях
Часті випадки невідповідності між курсом політики, законами та управлінням	Інтеграція між політикою, законодавством і управлінням
Бюрократичні багаторівневі структури, недостатньо фінансовані із центру	Переважно самофінансуючі організації при частковій підтримці держави в питаннях розвитку
Невизначеність дійсних фінансових затрат на водогосподарські послуги	Інструменти планування та оплати на основі реальних затрат на водогосподарські послуги
Відсутність зв'язку між наданням послуг та оплатою	Реалізація принципу «плата за послуги». Механізм окупності послуг
Відсутність стимулів водозберігання (підвищення продуктивності води)	Усвідомлення всіма членами суспільства, що вода – обмежений ресурс. Впровадження стимулів підвищення продуктивності води й водозбереження
При ухваленні рішень не бере участь низка зацікавлених сторін	Консультації з громадськістю, залучення зацікавлених сторін до процесу ухвалення рішень
Відсутність звітності перед водоспоживачами	Управління здійснюється за участю всіх зацікавлених сторін, послуги надаються на договірній основі
Роз'єднаність водокористувачів та недостатній рівень юридичних й економічних знань	Асоціації водокористувачів як юридичні особи мають чіткі права та обов'язки у взаєминах з водогосподарськими органами
Відсутність рішень щодо більшості проблем, котрі стосуються навколишнього природного середовища	Захист довкілля та виділення води на потреби охорони навколишнього середовища

За допомогою інтегрованого підходу координується управління водними ресурсами в окремих секторах економіки або зацікавленими групами в різних масштабах – від місцевого до міждержавного рівня. Він вимагає в процесі розробки національної політики та законодавчої бази створення більш досконалої системи управління й значно ефективнішої інституційної та регулюючої структури, необхідної для ухвалення справедливих і стійких рішень. Зокрема, такі інструменти, як соціальна й екологічна оцінка, економічні

показники та системи моніторингу, збору й обміну інформацією, повинні підтримувати цей процес [4].

Інтегроване управління водними ресурсами визначено Глобальним водним партнерством як процес, що сприяє координованому розвитку й управлінню водними та пов'язаними з ними ресурсами з метою досягнення максимального соціально-екологічного благополуччя на справедливій основі, не ставлячи під загрозу стійкість життєво важливих екосистем, та характеризується переходом:

- від управління в межах адміністративних одиниць до меж річкового басейну;
- від відомчого до інтегрованого міжвідомчого управління;
- від командно-адміністративного методу до корпоративного управління за участю водокористувачів на всіх ієрархічних рівнях управління водними ресурсами;
- від управління ресурсами до управління попитом на них;
- від корпоративного управління спеціалістами у сфері водних ресурсів до інформативно-довірливого за участю водокористувачів та інших зацікавлених осіб.

Серед основних принципів інтегрованого управління водними ресурсами можна визначити такі:

- адміністративною одиницею є річковий басейн;
- водні ресурси і земля, яка формує площу водного басейну, повинні бути інтегровані і перебувати в єдиному управлінні;
- поверхневі і підземні води, а також екосистеми, через які вони протікають, необхідно розглядати спільно й інтегрувати в рамках управління водними ресурсами;
- для ухвалення ефективних рішень щодо водних ресурсів необхідна участь громадськості;
- прозорість і звітність при ухваленні рішень є необхідними складовими сталого управління водними ресурсами [5].

Надзвичайно важливим елементом реалізації принципів інтегрованого управління водними ресурсами є широке залучення громадських організацій у цей процес. Проблеми управління при цьому необхідно розглядати в контексті взаємовідносин суспільства й держави, а тому участь громадськості має забезпечувати атмосферу прозорості й відкритості, за якої імовірність ухвалення рішень, що не відповідають суспільним інтересам, знижується. Чим вищий рівень громадської участі, тим менш сприятливі умови для корупції та ігнорування суспільних інтересів. Виходячи з того, що вода є суспільним благом, цілком очевидне залучення громадськості як найважливіший компонент управління водними ресурсами.

Місцеві громади при цьому повинні бути зацікавлені в отриманні преференцій від впровадження засад децентралізації. Одним з можливих шляхів генерування таких переваг є перерозподіл повноважень переважно шляхом делегування компетенцій від басейнових управлінь. Крім того,

важливими є місцеві ініціативи, запропоновані громадами. Останні, перебуваючи на більш локальних рівнях, краще обізнані як з реальними, так і прихованими можливостями щодо розвитку системи управління водними ресурсами. Таким чином, передача компетенцій на місцевий рівень може відбуватися як від басейнових управлінь, так і за рахунок генерації нових шляхів та інструментів управління власне громадами. Місцеві громади, у свою чергу, також надають басейновому управлінню нові можливості та інструменти.

Від територіальних басейнових управлінь місцеві громади можуть отримувати частину регуляторних і підтримуючих функцій, а також підсилити їх роботу шляхом надання специфічних інструментів локального менеджменту.

Реалізація інтегрованого управління водними ресурсами можлива шляхом упровадження басейнових підходів, згідно з якими одиницею управління, на відміну від адміністративної території, є природна територія річкового басейну.

Територіальні басейнові управління водними ресурсами повинні стати основною ланкою виконання таких функцій, як:

- аналіз та оцінка водних ресурсів, ведення державного кадастру й обліку використання вод, радіологічний і гідробіологічний контроль води на водогосподарських системах;
- розгляд і встановлення лімітів водоспоживання та дозволів на спецводокористування;
- забезпечення належної експлуатації водосховищ, захисних гідротехнічних споруд, що перебувають на балансі об'єднань;
- проектування, будівництво і реконструкція споруд на об'єктах комплексного призначення;
- координація та виконання робіт з регулювання і розчищення річок та інших водойм, створення водоохоронних смуг;
- проведення паспортизації водних об'єктів у межах басейнів тощо.

Такий підхід налагоджує координацію водного сектору і пов'язаних з ним ресурсів з метою підвищення добробуту й забезпечення рівності в суспільстві за мінімального збитку для сталості життєво важливих екосистем. Він формує комплексний підхід щодо досягнення консенсусу і компромісів між конкуруючими потребами у водних ресурсах різних секторів суспільства і зацікавлених груп на всіх рівнях, а також створення рівних і справедливих умов спільного використання водних ресурсів різними країнами. Як свідчить світова практика, такий інтегрований підхід сприяє максимальному забезпеченню цілей, завдань охорони та відтворення водних екосистем, раціональному водокористуванню.

Важливим напрямом раціонального використання водних ресурсів є управління ними та водокористуванням на основі економічного механізму. Останній передбачає застосування ефективної системи платежів, реалізацію рентного податку, створення умов для самофінансування й функціонування підприємств та організацій водного господарства. Ключовим елементом цього механізму є система платежів за водокористування, що забезпечує фінансову

основу водогосподарської діяльності, стимулює раціональне використання й охорону водних ресурсів.

Відповідно до закордонного досвіду існують різні способи забезпечення платності водокористування залежно від загальних і місцевих політичних, економічних, соціальних, демографічних, природних умов і традицій певної країни. Відносини платності при використанні та охороні водних ресурсів набувають вищої повноти й ефективності, як правило, в економічно більш розвинених державах. При цьому економічний механізм водокористування як інструмент здійснення дієвої політики його раціональності й охорони водного середовища посідає друге місце за значимістю після адміністративних методів.

Потрібно відзначити спільні для всіх країн особливості платного водокористування. Зокрема:

- розмежування платежів залежно від виду користування водними об'єктами як без, так і з вилученням водних ресурсів у межах допустимих лімітів водокористування;

- диференціація цін на водні ресурси залежно від територіальної забезпеченості ними, водогосподарської ситуації в басейнах річок, характеру водокористування, виду водних ресурсів, а також їхньої якості (технічне, питне);

- значне збільшення плати за забір підземних вод порівняно з поверхневими з метою стимулювання їхньої економії;

- надання субсидій і податкових пільг підприємствам, діяльність яких сприяє поліпшенню стану водного середовища;

- зниження податків на виробництво устаткування, призначеного для захисту водних джерел від забруднення;

- відшкодування збитків населенню, завданих унаслідок забруднення водного середовища.

Розмір плати має стимулювати водоспоживачів до економії використання води та вдосконалення технології виробництва. При цьому недопустиме вирівнювання плати з метою якнайменшої її диференціації, що зумовлюється різними витратами водогосподарських підприємств, які залежать від місцевих природних умов, а також перерозподілу прибутку між ними. Плата за воду повинна відповідати її фактичній вартості. У цьому випадку витрати водного господарства мають окупитися повністю. За об'ємом води, що перевищує дозволений рівень, водокористувачі зобов'язані платити надбавку в розмірі 100%. Якщо об'єм забраної води менший, то підприємство оплачує фактично використану її кількість відповідно до встановленого тарифу, а плата за невикористану частину становить 50 % від звичайної.

Поліпшення фінансового управління водними ресурсами також має велике значення для зниження рівня ризиків. Ефективне управління в таких сферах, як екологічний контроль, моніторинг і ліцензування діяльності із забору підземних вод, а також моніторинг і контроль забруднення, здатне знизити ризик надмірного споживання води, катастрофічного забруднення

поверхневих вод. Окремі з цих функцій можуть самофінансуватися за рахунок плати за забір і штрафів за забруднення води.

**Висновки.** Впровадження інтегрованого управління водними ресурсами в цілому і басейнового підходу зокрема відповідно до Водної рамкової директиви ЄС 2000/60/ЄС варто розпочинати із приведення системи державного управління у відповідність до європейської моделі. Інтегрований принцип управління забезпечить екологізацію всіх управлінських дій та заходів, що здійснюються у процесі використання водних ресурсів, запровадження механізму економічного стимулювання природоохоронної діяльності суб'єктів господарювання, ефективного планування стану водних ресурсів та зниження антропогенного тиску на них, акумулювання зусиль для запобігання й подолання катастроф, пов'язаних із водою.

Реалізація Водної рамкової директиви ЄС 2000/60/ЄС і низки документів, спрямованих на її втілення у водоохоронну практику, сприятиме раціональному водокористуванню в усіх секторах економіки, відтворенню та охороні водних ресурсів держави.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Директива 2000/60/ЄС Європейського парламенту і Ради «Про встановлення рамок діяльності Співтовариства в галузі водної політики» від 23 жовтня 2000 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_962/page2](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_962/page2).

2. Якість води та управління водними ресурсами: короткий опис Директиви ЄС та графіка їхньої реалізації [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://buvrtyasa.gov.ua/newsite/download/Water\\_brochure.pdf](http://buvrtyasa.gov.ua/newsite/download/Water_brochure.pdf).

3. Методики гідрографічного та водогосподарського районування території України відповідно до вимог Водної рамкової директиви Європейського Союзу [В.В. Гребінь, В.Б. Мокін, В.А. Сташук та ін.]. – К.: Інтерпрес ЛДТ, 2013. – 55 с.

4. Вострікова Н.В. Аналіз стану законодавчої бази щодо інтегрованого управління водними ресурсами в Україні / Н.В. Вострікова // Державне будівництво. – 2014. – № 1. – С.45–50.

5. Принципи *Acquis Communautaire* як передумова покращення водного законодавства України [Електронний ресурс] / [А. Демиденко, С. Шутяк, О. Дьяков, Н. Загорчевна]; за заг. ред. Кравченко О. – Львів, 2014. – Режим доступу: [http://epl.org.ua/fileadmin/user\\_upload/publications/1676\\_EPL\\_Maket\\_Posibnyk.pdf](http://epl.org.ua/fileadmin/user_upload/publications/1676_EPL_Maket_Posibnyk.pdf).

### REFERENCES

1. Dyrektyva 2000/60/JeS Yevropeiskoho parlamentu i Rady «Pro vstanovlennia ramok diialnosti Spivtovarystva v haluzi vodnoi polityky» vid 23 zhovtnia 2000 roku [Electronic resource]. – Available at: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_962/page2](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_962/page2).



2. *Iakist vody ta upravlinnia vodnymi resursamy : korotkyi opys Dyrektyvy YeS ta hrafiku yikhnoi realizatsii* [Electronic resource]. – Available at : [http://buvrtyasa.gov.ua/newsite/download/Water\\_brochure.pdf](http://buvrtyasa.gov.ua/newsite/download/Water_brochure.pdf).

3. *Metodyky hidrografichnoho ta vodohospodarskoho raionuvannia terytorii Ukrainy vidpovidno do vymoh Vodnoi Ramkovoï Dyrektyvy Yevropeiskoho Soiuzu* [V.V. Hrebin, V.B. Mokin, V.A. Stashuk ta in.]. – K. : Interpres LDT, 2013. – 55 p.

4. *Vostrikova N.V. Analiz stanu zakonodavchoi bazy shchodo intehrovanoho upravlinnia vodnymi resursamy v Ukraini / N.V. Vostrikova // Derzhavne budivnytstvo. – 2014. – № 1. – P. 45–50.*

5. *Pryntsypy Acquis Communautaire yak peredumova pokrashchennia vodnoho zakonodavstva Ukrainy / [A. Demydenko, S. Shutiak, O. Diakov, N. Zakorchevna]; za zah. red. Kravchenko O. – Lviv, 2014 [Electronic resource]. – Available at : [http://epl.org.ua/fileadmin/user\\_upload/publications/1676\\_EPL\\_Maket\\_Posibnyk.pdf](http://epl.org.ua/fileadmin/user_upload/publications/1676_EPL_Maket_Posibnyk.pdf).*