

Яков'юк В.А.

здобувач

Східноєвропейського національного університету
імені Лесі Українки**Yakovyuk Victor**

Lesia Ukrainka Eastern European National University

**ОСОБЛИВОСТІ СУЧАСНИХ ТЕНДЕНЦІЙ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ВОДНИМИ РЕСУРСАМИ В УКРАЇНІ****FEATURES OF CURRENT TRENDS
IN STATE WATER MANAGEMENT IN UKRAINE**

У статті проведено аналіз інституційних змін та основних тенденцій в управлінні водними ресурсами України, обґрунтовано сталий напрям переходу на інтегроване управління на основі басейнового принципу. Охарактеризовано сучасну систему управління поверхневими водними ресурсами в Україні та на основі аналізу стверджено, що визначальна роль в управлінських процесах лишається за центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері розвитку водного господарства. Виділено основні недоліки процесів управління водними ресурсами в Україні, якими визначено існуючий механізм фінансування заходів з охорони та відтворення водних ресурсів, недосконалу систему важелів впливу органів місцевої влади та місцевого самоврядування, а також органів громадського управління та контролю. Обґрунтовано доцільність створення в басейнових управліннях та регіональних офісах водних ресурсів окремих структур для координації дій транскордонних органів управління.

Ключові слова: державне управління, водні ресурси, державне управління водними ресурсами, органи державного управління, принципи управління.

В статье проведен анализ институционных изменений и основных тенденций в управлении водными ресурсами Украины, обоснованно устойчивое направление перехода на интегрированное управление на основе бассейнового принципа. Охарактеризовано современную систему управления поверхностными водными ресурсами в Украине и на основе анализа подтверждено, что определяющая роль в управленческих процессах остается за центральным органом исполнительной власти, реализующим государственную политику в сфере развития водного хозяйства. Выделены основные недостатки процессов управления водными ресурсами в Украине, которыми определены существующий механизм финансирования мероприятий по охране и воспроизводству водных ресурсов, несовершенная система рычагов влияния органов местной власти и местного самоуправления, а также органов общественного управления и контроля. Обоснована целесообразность создания в бассейновых управлениях и региональных офисах водных ресурсов отдельных структур для координации действий трансграничных органов управления.

Ключевые слова: государственное управление, водные ресурсы, государственное управление водными ресурсами, органы государственного управления, принципы управления.

The article analyzes the institutional changes and the main tendencies for reforming the mechanisms of water resources management in Ukraine, on the basis of which the sustainable direction of transition to integrated management based on the basin principle is substantiated. The modern system of surface water resources management in Ukraine is characterized. It is stated that it consists of several blocks of management vertical. Water management is most clearly seen in the management vertical, which is subordinated to the central body of executive power in the formulation and implementation of state water policy. The State Agency for Water Resources of Ukraine, which is part of the Ministry of Energy and Environmental Protection of Ukraine, its structural subdivisions and the relevant local authorities, is responsible for the management of water use and protection. Another management unit in the field of water management is local government and local self-government bodies, which ensure the implementation of state policy in the field of water use and protection and water resources reproduction. Public water management and public control bodies act as an independent water management unit. On the basis of the analysis of powers, it is stated that the decisive role in the management processes of the sphere of water use remains with the central body of executive power, which implements the

state policy in the sphere of water management development. The main shortcomings of the water management processes in Ukraine are identified, which defines the existing mechanism of financing measures for protection and reproduction of water resources, imperfect system of levers of influence of local authorities and local self-government, as well as public administration and control bodies, collective bodies of basin management. The basic directions of improvement of organizational and economic mechanism of water resources management are offered. The feasibility of creating in the basin administrations and regional offices of water resources separate structures to coordinate the actions of transboundary management bodies.

Key words: public administration, water resources, public water management, public authorities, management principles.

Постановка проблеми. Забезпечення соціальної та економічної сфери якісними водними ресурсами у достатній кількості, дотримання екологічних вимог водокористування, оптимальне використання водних ресурсів за умови неоднорідності їх розподілу за басейнами річок та у цілому по території України є важливими завданнями державного управління. Сучасний етап державного управління характеризується динамічними перетвореннями, основу яких складають нові підходи до реалізації механізмів впливу на суспільні відносини. Значні зміни проходять у системі управління водними ресурсами, тому аналіз сучасного стану засад державного управління такими ресурсами, тенденцій їх розвитку складають базисну основу для пошуку та розробки шляхів підвищення ефективності управління водними та пов'язаними з ними іншими природними ресурсами.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивченню механізмів управління національними водними ресурсами, напрямків та перспектив удосконалення цих процесів присвячена велика кількість робіт як вітчизняних, так і закордонних науковців. Визначний доробок у цьому науковому напрямку внесли Н. Вострікова, В. Голян, Б. Данилишин, С. Дорогунцова, Т. Клауссен, В. Павлов, А. Сташук, М. Хвесик, А. Яцик, О. Яроцька та ін. Більшість праць стосуються оцінки стану використання водних ресурсів, техніко-технологічних та економічних аспектів управління водними ресурсами. Водночас, динаміка змін в системі управління водними ресурсами вимагає своєчасного та системного аналізу ефективності впровадження нових методів, пошуку шляхів їх удосконалення.

Метою статті є дослідження сучасних тенденцій державного управління водними ресурсами в Україні, виявлення негативних чинників, пошук шляхів їх усунення.

Виклад основного матеріалу. Державне управління в Україні визначається як вид діяльності держави, що полягає у здійсненні нею управлінського, тобто організуючого впливу на ті сфери і галузі суспільного життя, які вимага-

ють певного втручання шляхом використання повноважень виконавчої влади [1].

Забезпечення населення і галузей економіки якісними водними ресурсами у достатній кількості вимагають реалізації комплексу заходів, спрямованих на збереження, раціональне використання, відтворення та охорону водних ресурсів. Саме такі заходи складають суть управління цими природними ресурсами.

За визначенням В.І. Павлова та А.В. Сташука, управління водними ресурсами є невід'ємною функцією державного управління, оскільки саме від їх ефективної реалізації залежать перспективи розвитку національного господарства кожної країни світу [2, с. 8].

Суть процесу державного управління водними ресурсами вдало розкрито Н.В. Востріковою, яким вона вважає особливий вид діяльності держави, який передбачає цілеспрямований вплив державних органів влади через спеціально створений механізм державного управління на процеси водокористування, відтворення та збереження вод в межах окремих річкових басейнів і на території країни в цілому з метою забезпечення сталого і екологічно збалансованого розвитку її водоресурсного потенціалу [3, с. 144].

Процес управління водними ресурсами України пройшов значний шлях удосконалення та реформування від виключно адміністративно-територіального принципу у пострадянський період до стійкої тенденції переходу на інтегроване управління на основі басейнового принципу у сучасних умовах.

Так, для досягнення відповідності національного законодавства та системи управління водними ресурсами вимогам екологічно безпечного існування з початком 3 тисячоліття в Україні активізувалися процеси реформування механізмів водокористування. Насамперед, розроблено та прийнято ряд законодавчих та інших нормативних актів, якими вдосконалені питання регулювання відносин у сфері водних ресурсів.

З прийняттям Закону України «Про державну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» Україна

задекларувала та взяла на себе зобов'язання слідувати принципам, викладеним у Водній Рамковій Директиві [4].

Важливим кроком у розвитку законодавчої бази стосовно управління водними ресурсами в Україні за басейновим принципом стало прийняття Верховною Радою України Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впровадження інтегрованих підходів в управлінні водними ресурсами за басейновим принципом», яким внесено зміни до Водного кодексу України. Зокрема, головною одиницею управління у галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів визначено район річкового басейну, який складається з річкового басейну та пов'язаних з ним прибережних і підземних вод. Передбачено комплексне (інтегроване) управління водними ресурсами в межах районів річкових басейнів. Запроваджено гідрографічне і водогосподарське районування території України, визначено 9 районів річкових басейнів [5].

Міністерством екології та природних ресурсів України виділено суббасейни та водогосподарські ділянки у межах встановлених районів річкових басейнів [6].

Вбачається, що сучасна система управління поверхневими водними ресурсами в Україні, запроваджена в процесі адміністративної реформи, складається із декількох блоків управлінської вертикалі.

Так, реалізацію державної політики у сфері управління, використання та відтворення поверхневих водних ресурсів здійснює Державне агентство водних ресурсів України (Держводагенство), яке є структурним органом і підпорядковується Міністерству енергетики та захисту довкілля України [7]. Реалізуються ці функції як безпосередньо апаратом Держводагенства, так і його територіальними водогосподарськими організаціями.

Крім того, у структурі апарату Держводагенства створено сектори – територіальні органи, які у межах областей здійснюють повноваження у частині видачі документів дозвільного характеру, надання адміністративних послуг та інших владних функцій у сфері управління, використання та відтворення поверхневих водних ресурсів.

Як видно із наведеної структури (рис. 1), управління водними ресурсами на регіональному рівні здійснюється як басейновими управліннями, так і регіональними офісами водних ресурсів. За задумом, координацію і контроль за діяльністю регіональних офісів з питань реалізації державної політики у сфері розвитку водного господарства здійснюється Держводагенством через відповідні басейнові Управління.

Фактично, в сучасних умовах, діяльність регіональних офісів за своєю суттю не відрізняється від діяльності колишніх територіальних управлінь водних ресурсів. У разі віднесення території регіону до декількох басейнів або суббасейнів річок між басейновими управліннями і регіональними офісами укладаються відповідні угоди щодо співпраці у сфері управління водними ресурсами.

З іншого боку, у разі віднесення території області до басейнів декількох річок, у якій функціонує лише басейнове управління, такою водогосподарською організацією укладаються відповідні угоди з іншим басейновим управлінням з розподілом певних повноважень щодо виконання заходів з управління, використання та відтворення поверхневих водних ресурсів іншого басейну.

Крім того, до управління водними ресурсами долучаються обласні та районні державні адміністрації, обласні, районні, міські, селищні і сільські ради, об'єднані територіальні громади, які забезпечують реалізацію державної політики у галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів.

Заходи з реалізації державної політики у галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів здійснюються у рамках державних та регіональних програм за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів і фондів охорони навколишнього середовища. Розподіл коштів із державного бюджету для реалізації конкретних проектів здійснюється Держводагенством, з місцевих бюджетів – відповідними радами. Фактично, в нинішніх умовах басейнові управління не наділені повноваженнями приймати рішення у межах усього басейну. Тобто, реально має місце управління водними ресурсами в Україні на основі двох принципів: адміністративно-територіального та басейнового, з певним нахилом щодо переходу до басейнового.

Основним недоліком у забезпеченні процесів управління водними ресурсами в Україні лишається існуюча система фінансування таких заходів, яка поки що далека від проголошених Декларацією ООН з охорони довкілля та розвитку, Водною Рамковою Директивою ЄС 2000/60/ЄС сучасних принципів фінансового забезпечення відтворення водних ресурсів («вода повинна оплачувати воду»). На відмінну від зарубіжних методик, де кошти, отримані від використання водних ресурсів та відшкодування витрат за їх забруднення, спрямовуються на екологічне оздоровлення водних басейнів, в Україні зараховуються до бюджетів різних рівнів.

Базовим основою державного фінансування природоохоронних програм, у тому

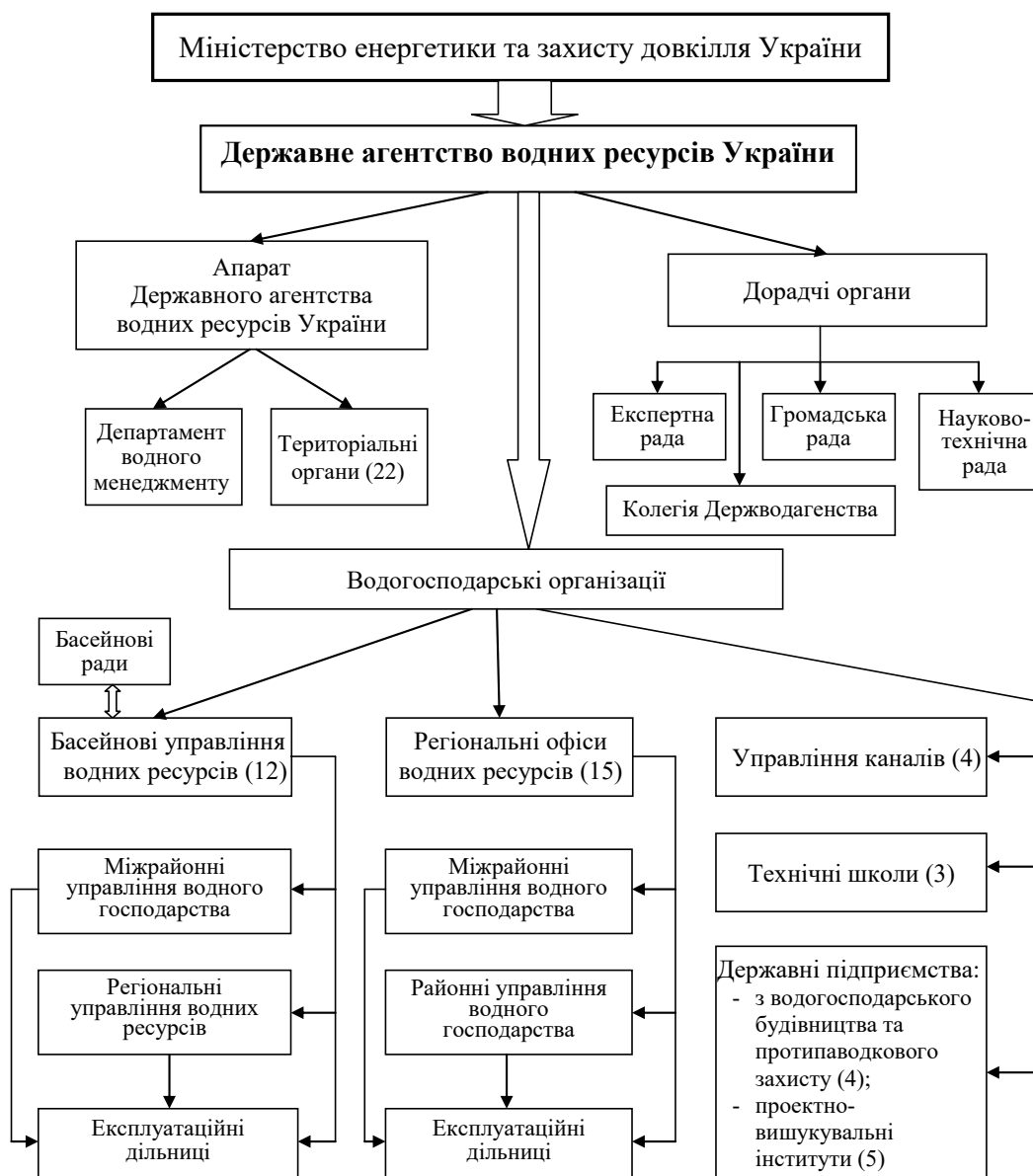


Рис. 1. Схема управління водними ресурсами України

числі у сфері водокористування, є Фонди охорони навколишнього природного середовища (Державний та місцеві), які є складовою частиною відповідно Державного бюджету України та місцевих бюджетів. При цьому, в умовах відсутності басейнової ієрархії виділені кошти розпоршуються, їх формування не поставлено у відповідність з використанням водних ресурсів і об'єктів.

Ще одним важливим елементом структури управління водними ресурсами є державні, цільові, міждержавні та регіональні програми використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів. В останні роки в Україні розроблено і прийнято до виконання низку важливих державних цільових екологічних програм. Однак, більшості з них не фінансується у повному обсязі.

Інший інститут управлінської системи – органи громадського управління та громадського контролю на сьогоднішній момент виконують суто номінальні функції і суттєвого впливу на темпи, масштаби та регулювання водокористування не мають, їх пропозиції щодо вдосконалення інструментальної бази регулювання охорони довкілля та використання водних ресурсів носять декларативний характер.

Прогнозний сценарій свідчить, що частину водогосподарських об'єктів планується передати об'єднаним територіальним громадам після завершення в Україні адміністративної реформи. Саме такий розвиток подій викликає певну занепокоєність, оскільки експлуатація гідротехнічних споруд та інших водогосподарських об'єктів, за умови що вони не приноситимуть доходів, для таких громад ляже

фінансовим тягарем. Виділення коштів на їх експлуатацію з місцевого бюджету прогнозується по залишковому принципу. Проблемним вбачається і забезпечення процесів експлуатації таких об'єктів професійними кадрами.

Утвореним колективним органам у межах басейнів – басейновим радам відводиться роль не координації діяльності регіональних органів виконавчої влади, організацій водокористувачів і водоспоживачів, всього населення басейну, а консультативно-дорадчого органу, функцією якого буде лише сприяння забезпеченню інтегрованого управління водними ресурсами у межах території річкового басейну [8, п. 2].

Також ми вважаємо, що в існуючій структурі управління водними ресурсами України не закладена можливість управління транскордонними водними ресурсами, оскільки не відображено місця транскордонними органами управління. У межах суббасейнів виокремлено водогосподарські ділянки, які визначають державний кордон або перетинають кордон, однак їх статус як транскордонних, призначення, методи управління не виділені.

Висновки. Отже, сучасні підходи до управління водними ресурсами в Україні мають

стійку та законодавчо визначену тенденцію до інтегрованого управління за басейновим принципом. Між тим, дослідження показують на наявність значних реальних та потенційних проблем, які негативно впливають на стан та результати забезпечення сталого водокористування, реалізацію заходів із підтримання екологічнобезпечного використання та відтворення водних ресурсів. Доцільним вбачається перформатувати регіональні офіси водних ресурсів у регіональні офіси відповідних басейнових управлінь. Виокремити в басейнових управліннях та їх регіональних офісах, водні басейни яких відносяться до транскордонних, ділянки управління транскордонними водними ресурсами, делегувавши таким структурам певні повноваження щодо підготовки проектів угод та прийняття рішень. Також, доцільно переглянути систему формування бюджетів фондів охорони навколишнього середовища та порядку зарахування коштів до бюджетів різних рівнів. Зокрема, пропонується зараховувати кошти, які надходять у якості плати за використання водних ресурсів, нанесену шкоду таких ресурсам, на окремі бюджетні рахунки, з яких передбачити виділення фіксованого розміру для проведення водоохоронних заходів.

Список використаних джерел:

1. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98. *Законодавство України*: сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98> (дата звернення: 20.09.2019).
2. Павлов В.І., Шашук А.В. Басейнове управління водними ресурсами: досвід та пріоритети. Рівне: НУВГП, 2013. 334 с.
3. Вострікова Н.В. Системна модель механізму державного управління водними ресурсами. *Інвестиції: практика та досвід. Серія: Державне управління*. Київ, Чорноморський держ. унів. ім. П. Могили, ТОВ «ДКС Центр», 2015. № 4. С. 143–148.
4. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 18.03.2004 р. № 1629-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1629-15> (дата звернення: 21.09.2019).
5. Водний кодекс України: Закон України від 06.06.1995 р. № 213/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/213/95-вр> (дата звернення: 22.09.2019).
6. Про виділення суббасейнів та водогосподарських ділянок у межах встановлених районів річкових басейнів: Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 26.01.2017 р. № 25. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0208-17> (дата звернення: 22.09.2019).
7. Про затвердження Положення про Державне агентство водних ресурсів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 393. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393-2014-%D0%BF> (дата звернення: 22.09.2019).
8. Про затвердження Типового положення про басейнові ради: Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 26.01.2017р. № 23. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0231-17> (дата звернення: 20.09.2019).

References:

1. Pro zakhody shchodo vprovadzhennya Kontseptsiyi administratyvnoyi reformy v Ukrayini: Ukaz Prezydenta Ukrayiny [On measures to implement the Concept of Administrative Reform in Ukraine: Decree of the President of Ukraine] (22.07.1998 No 810/98). *Zakonodavstvo Ukrayiny – The legislation of Ukraine*. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98> (accessed 20 September 2019).
2. Pavlov V.I., Stashuk A. V. (2013). Baseynove upravlinnya vodnymy resursamy: dosvid ta priorytety [Basin water management: experience and priorities]. Rivne: NUVGP [in Ukrainian].

3. Vostrikova N.V. (2015). Systemna model' mekhanizmu derzhavnoho upravlinnya vodnymy resursamy [System model of the mechanism of state management of water resources]. *Investytsiyi: praktyka ta dosvid. Seriya: Derzhavne upravlinnya – Investment: practice and experience. Series: Public Administration*, no 4, pp. 143–148.
4. Pro Zahal'noderzhavnu prohramu adaptatsiyi zakonodavstva Ukrayiny do zakonodavstva Yevropeys'koho Soyuzu [About the National Program of Adaptation of the Legislation of Ukraine to the Legislation of the European Union]. *Zakon Ukrayiny – Law of Ukraine* (18.03.2004 No 1629-IV). *Zakonodavstvo Ukrayiny – The legislation of Ukraine*. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1629-15> (accessed 21 September 2019).
5. Vodnyy kodeks Ukrayiny [Water Code of Ukraine]. *Zakon Ukrayiny – Law of Ukraine* (06.06.1995 No 213/95-VR). *Zakonodavstvo Ukrayiny – The legislation of Ukraine*. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/213/95-вр> (accessed 22 September 2019).
6. Pro vydilennya subbaseyniv ta vodohospodars'kykh dilyanok u mezhakh vstanovlenykh rayoniv richkovykh baseyniv [On the allocation of sub-basins and water management areas within established areas of river basins]. *Nakaz Ministerstva ekolohiyi ta pryrodnykh resursiv Ukrayiny – Order of the Ministry of Ecology and Natural Resources of Ukraine* (26.01.2017 No 25). Available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0208-17> (accessed 22 September 2019).
7. Pro zatverdzhennya Polozhennya pro Derzhavne ahent-stvo vodnykh resursiv Ukrayiny [On approval of the Regulation on the State Agency for Water Resources of Ukraine]. *Postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny – Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine* (20.08.2014 No 393). Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393-2014-%D0%BF> (accessed 22 September 2019).
8. Pro zatverdzhennya Typovoho polozhennya pro baseynovi rady [On approval of the Model Regulation on the Basin Councils]. *Nakaz Ministerstva ekolohiyi ta pryrodnykh resursiv Ukrayiny – Order of the Ministry of Ecology and Natural Resources of Ukraine* (26.01.2017 No 23). Available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0231-17> (accessed 20 September 2019).