

УДК 502.34

Євдокимов В. О.,

к.е.н., доц., доцент кафедри державного управління ХарPI НАДУ;

В. М. Жук,

здобувач, начальник Харківського регіонального управління водних ресурсів, м. Харків

**ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ
ВОДОГОСПОДАРСЬКОГО КОМПЛЕКСУ ШЛЯХОМ
ВПРОВАДЖЕННЯ ІНТЕГРОВАНОГО ПІДХОДУ
УПРАВЛІННЯ ВОДНИМИ РЕСУРСАМИ ЗА
БАСЕЙНОВИМ ПРИНЦИПОМ**

Розглянуто проблему розвитку водогосподарського комплексу України на державному рівні, проаналізовано шляхи впровадження інтегрованого підходу управління водними ресурсами за басейновим принципом.

Ключові слова: водне господарство, водні ресурси, водогосподарський комплекс, басейновий принцип, басейнова збалансованість, водокористування.

V. O. Ievdokymov,

Associate Professor of Public Administration Department, KRI NAPA, PhD in Economics, Associate Professor, Kharkiv;

V. M. Zhuk,

Seeker of a PhD degree in Geographic sciences, head of Kharkiv Regional Department of Water Resources, Kharkiv

**STATE REGULATION OF WATER COMPLEX DEVELOPMENT
BY IMPLEMENTING AN INTEGRATED APPROACH TO WATER RESOURCE
MANAGEMENT ACCORDING TO BASIN PRINCIPLE**

The problem of water complex Ukraine on the state level analyzed ways of implementing an integrated approach for water management basin principle.

Key words: water management, water resources, water complex, basin principle balance basin, water.

Водне господарство є особливою, специфічною галуззю економіки України, тому що його розвиток безпосередньо пов'язаний з процесом забезпечення водою населення та всіх галузей економіки. Особливістю галузі водного господарства є масштабність і зв'язок майже з усіма галузями економіки, що значно впливає на розвиток і розміщення продуктивних сил. Особливо велике значення водного господарства у створенні необхідних соціальних і побутових умов життя населення [1].

При вирішенні питань охорони та передачі водних ресурсів на великі відстані, перерозподілу водних ресурсів в умовах їх дефіциту виникли певні труднощі. Це значною мірою визначило формування водного господарства як галузі, що охоплює сукупність об'єктів, споруд і підприємств, призначенням яких є добування, обробка, регулювання, використання, відтворення водних ресурсів,

відведення використаних вод, а також впровадження заходів щодо запобігання шкідливій дії поверхневих і підземних вод.

Функціонування водного господарства невіддільне від водних ресурсів і водних об'єктів, з якими воно тісно пов'язане. Тут доводиться говорити не лише про водне господарство, а про щось ширше – водогосподарський комплекс. Під цим поняттям розуміється складова національної економіки, що охоплює водні об'єкти з наявними в них водними ресурсами, гідротехнічні споруди, а також діяльність водокористувачів, органів управління та відповідного контролю [2].

На сьогодні водогосподарський комплекс України має суттєві організаційні недоліки. Управляють, фінансують і технічно направляють його різні міністерства, агентства і служби, та комунальні підприємства місцевих органів влади, що вносить певну неузгодженість в питаннях раціонального використання і охорони водних ресурсів та не забезпечує належного порядку у водокористуванні.

Таким чином, стан справ в галузі водного господарства вимагає кардинальних змін у відношенні держави до розвитку водогосподарського комплексу та реформування системи управління водними ресурсами, тому що саме від державного регулювання залежить розвиток даного сектору економіки і в цілому соціально-економічний розвиток країни.

Сучасні дослідження в цьому напрямку здійснюються переважно фахівцями системи водного господарства та меліорації земель. Так, питаннями розвитку водного господарства досліджувались такими фахівцями, як К. Алієв, В. Антоненко, М. Бабич, В. Вишневський, Н. Закорчевна, С. Левківський, В. Лозанський, М. Ромащенко, В. Сташук, А. Яцик. При цьому слід відзначити, що фахівцями з державного управління питання державного регулювання галузі водного господарства ще не досліджувались. Напрацьовані фахівцями теоретичні положення щодо сутності механізму управління водогосподарським комплексом можуть бути використані для з'ясування сутності організаційно-правового забезпечення формування та реалізації управлінських рішень в галузі водного господарства. Науковцями наведено основні особливості функціонування водогосподарських систем, обґрунтовано необхідність охорони та раціонального використання і відтворення водних ресурсів. Крім того, виділено й охарактеризовано дослідження щодо необхідності впровадження європейського підходу інтегрованого управління водними ресурсами за басейновим принципом.

Однак, незважаючи на широкий спектр досліджень, присвячених різним аспектам функціонування водогосподарського комплексу, багато питань у цій сфері потребують більш детального аналізу, зокрема, питання правового регулювання, інформаційного та кадрового забезпечення формування та реалізації управлінських рішень в системі водного господарства.

Метою статті є аналіз особливостей державного регулювання розвитку водогосподарського комплексу України.

Державне управління як системне суспільне явище представляє собою багатогранну діяльність органів трьох гілок влади та органів місцевого самоврядування (у межах повноважень, делегованих їм за принципом демократичної децентралізації) зі здійснення внутрішніх і зовнішніх функцій держави, спрямовану на формування політики, вироблення, ухвалення та реалізацію форм і механізмів

впливу на всі сфери та процеси життєдіяльності суспільства з метою досягнення та підтримання соціологічної і економічної рівноваги на підставі взаємоузгодження загальнодержавних, регіональних, групових та індивідуальних інтересів.

Система управління водним господарством України ґрунтується на законодавстві в галузі регулювання водних відносин, основним з яких є Водний кодекс України, згідно з яким державне управління в галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів здійснюється за басейновим принципом на основі державних, цільових, міждержавних та регіональних програм використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів.

Державне управління в галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів здійснюють Кабінет Міністрів України; обласні і районні ради; сільські, селищні, міські ради; центральні органи виконавчої влади; інші державні органи відповідно до законодавства України.

Найвищим органом виконавчої влади є Кабінет Міністрів України, який реалізує державну політику в галузі управління і контролю за використанням та охороною вод і відтворенням водних ресурсів, координує дії всіх виконавчих структур у цій галузі та розмежовує повноваження через затвердження відповідних положень про дані структури.

Повноваження в галузі управління і контролю за використанням та охороною вод надані центральним органам виконавчої влади – це Міністерство екології та природних ресурсів України, Державне агентство водних ресурсів України, Державна служба геології та надр України, Державна екологічна інспекція України.

Основним та важливим центральним органом виконавчої влади у сфері розвитку водного господарства є Державне агентство водних ресурсів України, до повноважень якого належить управління, використання та відтворення поверхневих водних ресурсів, забезпечення потреб населення і галузей економіки у водних ресурсах, розробка і встановлення режимів роботи водосховищ, проектування, будівництво і експлуатація водогосподарських систем, здійснення заходів, пов'язаних із запобіганням шкідливій дії вод і ліквідацією її наслідків та екологічного оздоровлення поверхневих вод, участь у реалізації державних, цільових, міждержавних програм використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів;

Організації Держводагентства України управляють надпотужним водогосподарським комплексом держави, який включає 63 тис. річок, 1103 водосховища, у т.ч. 172 великих водосховища загальним об'ємом 53 млрд м³, 48 тис. ставків із загальним об'ємом 4 млрд м³, п'ять великих каналів із загальним об'ємом 10 млрд м³ води на рік, 5 млн га земель водного фонду, 5,5 млн га меліорованих земель, 45 тис. км міжгосподарських каналів, які забезпечують водою промисловість, сільське господарство та інші галузі [5].

Для виконання вищенаведених функцій і державних завдань розвитку водного господарства структура Держводагентства України із 9 басейнових управлінь водних ресурсів, 16 регіональних і 20 обласних управлінь водних ресурсів, 147 міжрайонних та районних управлінь водного господарства, 5 управлінь експлуатації каналів, 6 державних водогосподарських підприємств, 5 державних проектно-вишукувальних інститутів. Загальна чисельність організацій Держводагентства складає – 32754 чол., у т.ч. інженерно-технічних працівників – 9116 чол.

У сучасних умовах розвитку суспільства все більшого значення набуває комплексне використання водних ресурсів, що базується на принципах інтегрованого управління водними ресурсами. Інтегрований підхід до управління водними ресурсами дозволяє збалансовано управляти та розвивати водні ресурси, враховуючи соціальні, економічні та природоохоронні інтереси. При цьому розглядаються різноманітні, інколи конкуруючі групи і галузі економіки, що використовують і можуть забруднювати воду.

За допомогою інтегрованого підходу координується управління водними ресурсами в різних секторах економіки або зацікавленими групами в різних масштабах – від місцевого до міждержавного рівня. Він вимагає включення в процеси розробки національної політики та законодавчої бази створення більш досконалої системи управління та більш ефективної інституційної та регулюючої структури, необхідної для розробки більш справедливих і стійких рішень. Набір інструментів, таких як соціальна та екологічна оцінка, економічні показники та системи моніторингу, збору і обміну інформацією, повинні підтримувати цей процес [3].

Водною Рамковою Директивою Європейського Союзу 2000/60/ЄС від 23.10.2000 р. передбачено, що основною одиницею управління є басейн водного об'єкта. Як свідчить світова практика, такий інтегрований підхід сприяє максимальному досягненню цілей і завдань охорони та відтворення водних екосистем, забезпечення раціонального використання водних ресурсів.

Упровадження даного підходу управління водними ресурсами є одним з нових і прогресивних напрямків на шляху переходу України до сталого розвитку. Головна роль у вирішенні цього завдання належить реформуванню системи територіального управління в сфері використання і охорони вод та застосуванню нових ефективних інструментів екологічної водної політики.

Хоча ст. 13 Водного кодексу України декларується, що державне управління в галузі використання і охорони вод здійснюється за басейновим принципом на основі державних, цільових, міждержавних та регіональних програм використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів, в сучасних умовах управління водогосподарським комплексом в басейнах річок характеризується наявністю складної системи галузевих, відомчих і місцевих функцій та структур державного управління, що мають переважно галузеву і адміністративно-територіальну (а не басейнову) орієнтацію, неефективний і незбалансований механізм регулювання водних відносин, що зумовлено недосконалістю законодавчої і нормативно-правової бази.

У прийнятому 21.12.2010 р. Верховною Радою України Законі “Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року” № 2818-VI зазначається, що система державного управління в галузі охорони вод потребує невідкладного реформування у напрямі переходу до інтегрованого управління водними ресурсами. Серед основних завдань щодо поліпшення екологічної ситуації та підвищення рівня екологічної безпеки населення передбачається реформування системи державного управління в галузі охорони та раціонального використання вод шляхом впровадження інтегрованого управління водними ресурсами за басейновим принципом.

Важливим кроком у сфері переходу до інтегрованого підходу управління водними ресурсами стало прийняття Верховною Радою України Закону України “Про затвердження Загальнодержавної цільової програми розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну р. Дніпра на період до 2021 року” від 24.05.2012 р. № 4836-VI, якою передбачається, серед іншого, впровадження системи інтегрованого управління водними ресурсами за басейновим принципом, розроблення та виконання планів управління басейнами річок, утворення басейнових рад річок, а також підвищення ролі існуючих та утворення нових басейнових управлінь водних ресурсів в системі Держводагентства України.

Перехід від адміністративно-територіального до басейнового управління водними ресурсами потребує удосконалення законодавства насамперед в частині встановлення правових норм, спрямованих на практичне запровадження системи інтегрованого управління водними ресурсами за басейновим принципом, таких як: визначення основних термінів, гідрографічне та водогосподарське районування території України, повноважень органів державного управління та органів місцевого самоврядування тощо.

Максимально ефективному державному управлінню в галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів сприятиме перехід від адміністративно-територіальної до басейнової системи управління водними ресурсами при якій головною одиницею управління буде визначено басейн водного об'єкта. Це передбачено Законом України “Про Основні засади державної екологічної політики до 2020 року”, яким визначено, що “система державного управління в галузі охорони вод потребує невідкладного реформування у напрямі переходу до інтегрованого управління водними ресурсами”.

Стратегічна мета реформування управління водним господарством полягає у забезпеченні басейнової збалансованості розвитку водного господарства, охорони вод і відновлення водних ресурсів на основі узгодженості правових засад і управлінських дій суб'єктів водокористування за басейновим принципом, спрямованих на збалансоване водо забезпечення населення і галузей економіки, впровадження перспективних технологічних нормативів використання водних ресурсів, запобігання шкідливої дії вод.

З метою впровадження цих принципів необхідно:

- внести зміни до законодавчих актів та затвердити організаційну схему впровадження басейнового принципу управління водними ресурсами;

- впровадити використання геоінформаційних систем басейнів річок з веденням кадастрової інформації щодо поверхневих вод, підземних вод, водокористування та результатів моніторингу стану навколишнього природного середовища;

- розробити нормативно-правову та методичну базу сталого функціонування водогосподарських систем та відповідної інфраструктури в басейнах річок.

На даний час склались певні проблеми в належному функціонуванні водогосподарського комплексу. Це пов'язано, по-перше, з економічно неефективним використанням виробничих і трудових ресурсів, а по-друге – із застарілою системою управління водогосподарським комплексом, який характеризується наявністю складної системи галузевих, відомчих і місцевих функцій та структур, що мають

переважно галузеву й адміністративно-територіальну (а не басейнову) орієнтацію, неефективний і незбалансований механізм регулювання водних відносин.

Розв'язати проблему оптимального управління водогосподарським комплексом можливо шляхом системної реалізації державної політики у сфері водного господарства, використання ресурсів держави та регіонів з метою забезпечення інноваційно-інвестиційного розвитку водного господарства, що дасть можливість підвищити ефективність державного управління водними ресурсами на регіональному рівні [4].

Враховуючи вищевикладене, реалізацію заходів пропонується впровадити шляхом:

- удосконалення нормативно-правової бази щодо забезпечення інноваційно-інвестиційного розвитку водного господарства на регіональному рівні;

- впровадження ефективного, обґрунтованого та збалансованого механізму використання, охорони та відтворення водних ресурсів, забезпечення сталого розвитку регіональної системи моніторингу довкілля, і у тому числі водних ресурсів;

- впровадження системи інтегрованого управління водними ресурсами за басейновим принципом, розроблення та виконання планів управління басейнами річок, застосування економічної моделі цільового фінансування заходів у басейнах річок, утворення басейнових рад річок, а також підвищення ролі басейнових управлінь водних ресурсів;

- підвищення технологічного рівня водокористування, впровадження маловодних та безводних технологій, розроблення більш раціональних нормативів водокористування, будівництва, реконструкції та модернізації систем водопостачання і водовідведення;

- удосконалення стандартів і нормативів щодо використання водних ресурсів та лімітів забору води і скидання забруднюючих речовин у водні об'єкти та прямого водообліку і технології розподілу води на водогосподарських системах;

- розроблення регіональних програм розвитку водного господарства та регіональних схем комплексного протипаводкового захисту;

- реалізації водо- та енергозберігаючих технологій, які забезпечать підвищення функціонування водогосподарського комплексу.

Виконання вищезазначених заходів надасть можливість:

- задовольнити потребу населення і галузей економіки в якісних водних ресурсах;

- зменшити обсяг споживання та відведення води;

- забезпечити ефективний захист територій та населення від шкідливої дії вод;

- удосконалити галузеву структуру водокористування, насамперед у комунальному господарстві, хімічній промисловості;

- знизити рівень водоемності промислового виробництва;

- підвищити ефективність та забезпечити екологічну безпеку водокористування;

- зменшити залежність вирощування сільськогосподарських культур від несприятливих погодних умов;

– забезпечити функціонування меліоративних систем і поліпшити екологічний стан зрошуваних та осушених угідь;

– мінімізувати можливі збитки, що спричиняються шкідливою дією вод;

– удосконалити систему державного управління водними ресурсами.

Здійснення заходів повинно завершуватись їх реалізацією на практиці. На цьому етапі дуже важливим буде їх обговорення на басейнових і міжвідомчих радах із залученням обласних і районних державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, територіальних органів міністерств та відомств, водокористувачів, наукових закладів та громадських організацій. Така практична взаємодія дасть змогу ще на етапі планування усунути низку непорозумінь методичного і прикладного характеру.

Література:

1. Водне господарство в Україні / за ред. А. В. Яценка, В. М. Хорєва. – К. : Генеза, 2000. – 456 с.

2. Водогосподарський комплекс у басейні Дніпра : монографія / В. І. Вишневецький, В. А. Сташук, А. М. Сакевич. – К. : Інтерпрес ЛТД, 2011. – 188 с.

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

4. Закон України “Про затвердження Загальнодержавної цільової програми розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року” // Офіційний Вісник України. – 2012. – № 46. – Ст. 1800.

5. *Сташук В.* Сучасний стан та перспективи розвитку управління водними ресурсами України / В. А. Сташук // Водне господарство України. – 2012. – № 5. – С. 5–9.

Надійшла до редколегії 27.04.2015 р.

УДК 342:351.712

В. В. Круглов,

*к. держ. упр., докторант кафедри економічної політики
та менеджменту ХарPI НАДУ, м. Харків*

ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ В ПРОЦЕСІ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Розкрито основні підходи до поняття публічного адміністрування. Проаналізовано функції державних органів влади та органів місцевого самоврядування, які здійснюють публічне адміністрування в процесі реалізації проектів державно-приватного партнерства. Визначено особливості функцій публічного адміністрування у сфері державно-приватного партнерства.

Ключові слова: публічне адміністрування, держава, приватний бізнес, партнерство, державно-приватне партнерство, соціально-економічна сфера, політика.