

Список використаних джерел:

1. Батанов О.В. Територіальна громада – первинний суб'єкт муніципальної влади в Україні: поняття та ознаки. Вісник Центральної виборчої комісії. 2008. № 2. С. 51–57.
2. Молодожен Ю.Б. Поняття і сутність територіальної громади в системі місцевого самоврядування України. Університетські наукові записки: часопис Хмельницького університету. 2006. № 2(18). С. 347–352.
3. Погорілко В.Ф., Фрицький О.Ф., Баймуратов М.О. та ін. Муніципальне право України: підручник / за ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. Київ: Юрінком Інтер, 2009. 720 с.
4. Політика сільського розвитку на базі громад в Україні : наукова доповідь / за ред. О.М. Бородіної, І.В. Прокопи, О.Л. Попової. Київ: НАН України, ДУ «Ін-т екон. та прогноз. НАН України», 2015. 70 с.
5. Henderson P. European trends in community development. Community Development Journal. 2003. Vol. 38. № 3. P. 241–254.

УДК 330.131:502.33

Колмакова В.М.,
кандидат економічних наук,
старший науковий співробітник,
провідний науковий співробітник відділу економічних проблем
екологічної політики та сталого розвитку,
*Інститут економіки природокористування та сталого розвитку
Національної академії наук України*

ЕКОСИСТЕМНИЙ ПІДХІД ДО ОЦІНЮВАННЯ ЗБИТКІВ ВІД ЗАБРУДНЕННЯ ВОДНИХ РЕСУРСІВ

Колмакова В.М. Екосистемний підхід до оцінювання збитків від забруднення водних ресурсів. Стаття присвячена дослідженню сучасного методичного апарату щодо визначення збитків від забруднення водних ресурсів. Виявлено вузькі місця і прогалини сучасних методичних підходів щодо відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок порушення законодавства про охорону та раціональне використання водних ресурсів. Внесено пропозиції щодо їх доповнення методами оцінки екологічного ризику (загроз). Запропоновано узагальнюючу схему керування екосистемним оцінюванням збитків від залпових та аварійних забруднень водних ресурсів.

Ключові слова: екосистемний підхід, водні ресурси, збитки, забруднення.

Колмакова В.М. Экосистемный подход к оценке ущерба от загрязнения водных ресурсов. Статья посвящена исследованию современного методического аппарата по определению ущерба от загрязнения водных ресурсов. Выявлены узкие места и пробелы современных методических подходов к возмещению убытков, причиненных государству вследствие нарушения законодательства об охране и рациональном использовании водных ресурсов. Внесены предложения по их дополнению методами оценки экологического риска (угроз). Предложена обобщенная схема управления экосистемным оцениванием ущерба от залповых и аварийных загрязнений водных ресурсов.

Ключевые слова: экосистемный подход, водные ресурсы, убытки, загрязнение.

Kolmakova V.M. Ecosystem approach to the estimation of damage from pollution of water resources. The article is devoted to the study of modern methodical apparatus for determining the damage from pollution of water resources. The bottlenecks and gaps of modern methodological approaches for the reimbursement of losses caused to the state as a result of violation of the legislation on the protection and rational use of water resources have been identified. Proposals on their addition with methods of assessment of environmental risk (threats) have been submitted. The general scheme of management of ecosystem estimation of damage from volley and accidental pollution of water resources is proposed.

Key words: ecosystem approach, water resources, losses, pollution.

Постановка проблеми. Проблемам екосистемного оцінювання збитків від забруднення довкілля приділяється прискіплива увага в країнах-членах Європейського Союзу. Європейські директиви встановлюють жорсткі стандарти щодо якості довкілля. Необхідність їх чіткого дотримання визначає високу результативність

природоохоронної діяльності та впливає на загальну ефективність управління. Стандарти екологічної якості для водних об'єктів регулюються директивою 2006 / 11 /ЄС «Про забруднення, спричинене деякими небезпечними речовинами, що скидаються до водного середовища Співтовариства». В Україні зараз відсутні

ефективні методологічні та методичні підходи щодо системного визначення розмірів заподіяних збитків від забруднення навколишнього природного середовища, які б відповідали вимогам та викликам сучасності та спиралися на екосистемну цілісність і діалектичну єдність сталого природокористування та динамічного суспільного розвитку. У цьому контексті дослідження проблеми екосистемного оцінювання збитків водним ресурсам (зокрема, від залпових та інших аварійних забруднень) набуває особливої актуальності як через збільшення масштабів негативних наслідків антропогенної діяльності, з одного боку, так і через необхідність посилення ринкових важелів впливу в умовах підвищення фінансової та бюджетної децентралізації на господарюючих суб'єктах-забруднювачів – з іншого.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Значний науковий внесок у дослідження загальних проблем визначення збитків від забруднення довкілля та оцінку негативних наслідків господарської діяльності на навколишнє природне середовище зроблено вітчизняними і зарубіжними ученими: О.Ф. Балацьким, С.М. Волошиним, О.О. Веклич, Б.М. Данилишиним, Л.В. Жаровою, А.Б. Качинським, С.М. Козьменком, Л.Г. Мельником, С.В. Мішеніним, О.І. Пашенцевим, І.М. Потравним, О.Г. Рогожиним, А.В. Степаненком, О.М. Теліженком, С.К. Харічковим, М.А. Хвесиком, С.В. Хлобистовим, Є.О. Яковлевим та іншими. На сучасному етапі зазначена проблематика також не втрачає своєї актуальності у контексті вимог, що пред'являються природоохоронними директивами ЄС у процесі апроксимації (наближення) національного природоохоронного законодавства до європейського екологічного права після підписання Україною Угоди про вступ до Європейського Союзу.

Формулювання цілей статті. Метою статті є оцінка сучасного методичного апарату щодо визначення збитків від забруднення водних ресурсів та розроблення пропозицій щодо їх оцінювання з позицій екосистемного підходу.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні практично всі поверхневі та більша частина підземних водних ресурсів України, особливо в районах розміщення потужних промислових і сільськогосподарських комплексів, відчувають значний антропогенний тиск, що проявляється не лише у забрудненні, виснаженні і деградації водних об'єктів, але і в істотних змінах характеру формування їх стоку та водного режиму. Якщо на кількісне виснаження водних ресурсів діють обсяги вилученої води, то на якісне – скиди забруднених зворотних вод (зокрема, без очищення). Зазвичай забруднення води, особливо аварійними скидами, приводить до швидкої зміни якісних параметрів екосистеми водного об'єкта. Проте після переходу через граничну межу допустимого забруднення у складі водної екосистеми можуть відбуватися незворотні негативні зміни, що проявляються як у прямих, так і в опосередкованих збитках.

На сучасному етапі єдиним методичним апаратом узагальненого визначення розмірів заподіяних збитків є «Методика оцінки збитків від надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру» (2003) [1]. Згідно з цим документом розраховуються збитки за типами надзвичайних ситуацій (НС). Збитки від наслідків НС поділяються на види залежно від завда-

ної фактичної шкоди. За класифікаційними ознаками визначаються чотири рівні НС: державний, регіональний, місцевий та об'єктовий. Загальний їх обсяг розраховується як сума основних локальних збитків, де одним зі складників, зокрема, є Вф – забруднення поверхневих і підземних вод та джерел, внутрішніх морських вод і територіального моря [1].

Проте зазначений документ є застарілим як із наукової, так і з практичної позицій, бо не розглядає комплексно і системно збитки, що формуються на рівні природо-ресурсного потенціалу території, на рівні непрямих та опосередкованих втрат, на рівні погіршення умов життєдіяльності населення й пов'язаних із цим змінами у стані його здоров'я. Крім того, чинний нормативно-методичний апарат не враховує можливостей управління запобіганням збитків та управління компенсаційними механізмами для відшкодування заподіяної шкоди, що є необхідним складником ефективності екологічної політики в умовах децентралізації врядування та на шляху до євроінтеграції.

При цьому слід також вказати і на певну неузгодженість у тексті: розрахунок збитків від забруднення поверхневих і підземних вод та джерел, внутрішніх морських вод і територіального моря (п. 11 Методики [1]) передбачає проведення розрахунків відповідно до Методики розрахунку розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок порушення законодавства про охорону та раціональне використання водних ресурсів [2], яку затверджено значно пізніше – у 2009 році. Остання Методика спрямована на реалізацію Директиви 2006/11/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 15.02. 2006 р. «Про забруднення, спричинене деякими небезпечними речовинами, що скидаються до водного середовища Співтовариства» [3] і розроблена відповідно до Водного кодексу України та Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища».

Слід акцентувати увагу, що попри те, що Методика встановлює єдині вимоги до визначення збитків, заподіяних державі внаслідок порушення законодавства про охорону та раціональне використання водних ресурсів фізичними особами, фізичними особами-підприємцями та юридичними особами, в деяких випадках оцінювання вона не застосовується взагалі (табл. 1).

Таким чином, у Методіці відсутній порядок розрахунку збитків у разі забору води з порушенням умов водокористування, встановлених у дозволі на спеціальне водокористування, тобто у разі понадлімітного використання води. При цьому занижені тарифи, що застосовуються під час оцінки збитків, дають змогу водокористувачам свідомо йти на сплату збитків замість того, щоби вводити сучасні засоби та методи очистки зворотних вод.

Якщо ж розглядати чинну Методіку під кутом зору екосистемного підходу, то вона також є недосконалою (насамперед не враховує низку положень правої частини наведеної табл.) і потребує осучаснення. На часі внесення змін щодо можливості органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації вирішувати самостійно проблему приймання стічних вод, що актуалізує проблему екосистемного підходу до розрахунків збитків від забруднення водних ресурсів та їх більшої деталізації.

Вважаємо, що методичний апарат оцінки збитків від забруднення водних ресурсів потребує врахування змін

Особливості застосування Методики розрахунку розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок порушення законодавства про охорону та раціональне використання водних ресурсів

Враховує	Не враховує
<ul style="list-style-type: none"> – забруднення водних об'єктів, у тому числі пов'язаного із самовільними та аварійними скидами у водний об'єкт забруднюючих речовин із зворотними водами або забруднюючих речовин у чистому вигляді, у складі сировини, продукції чи відходів; – забруднення поверхневих та підземних вод під впливом полігонів (сміттєзвалищ) твердих побутових та промислових відходів; – самовільне використання водних ресурсів за відсутність дозвільних документів та/або спеціального дозволу на користування надрами (підземні води) у разі перевищення встановлених у дозволі на спеціальне водокористування лімітів; – забір, використання води та скид забруднюючих речовин зі зворотними водами з порушенням умов водокористування, встановлених у дозволі на спеціальне водокористування. 	<ul style="list-style-type: none"> – порушення режиму господарської діяльності у водоохоронних зонах та на землях водного фонду; – порушення правил експлуатації та режимів роботи водогосподарських споруд та пристроїв, а також пошкодження цих споруд; – самовільного проведення гідротехнічних робіт (будівництво ставків, дамб, каналів, свердловин); – руйнування природного стану русел річок, струмків і водотоків; – забруднення територіальних і внутрішніх морських вод та виключної морської економічної зони України із суден, кораблів та інших плаваючих засобів.

Джерело: систематизовано автором за [2]

до Закону України «Про питну воду та питне водопостачання» (щодо удосконалення деяких положень), які ухвалено Верховною Радою України від 18.05.2017 р. [4]. Згідно з цим законом, органи місцевого самоврядування наділяються повноваженнями щодо затвердження місцевих правил приймання стічних вод і визначення розміру плати за їх очищення. Окрім того, прийнятий Закон дає можливість вкладати кошти у сферу водоочищення, підготовки питної води, що підвищує ефективність експлуатації відповідних споруд, впливає на зменшення тарифів, а також посилює відповідальність за експлуатацію і забруднення навколишнього середовища.

Слід також зазначити, що чинна методика визначає розміри відшкодування лише фактичних економічних збитків, заподіяних державі внаслідок порушення законодавства про охорону та раціональне використання водних ресурсів. Тоді як із позицій екосистемного оцінювання їх необхідно розглядати в методологічному плані значно ширше, а не звужувати лише до фактичних. Наприклад, збитки, окрім фактичних, також можуть визначатися ще за чотирима видами, зокрема:

- *можливі*, які проявляються у перспективі через можливе забруднення водних ресурсів (водних екосистем, навколишнього природного середовища);

- *відвернені*, що становлять різницю між фактичними і можливими збитками;

- *ліквідовані* – та частина збитків, на яку їх було зменшено внаслідок здійснення спеціальних природозахисних заходів;

- *потенційні* – ті, що можуть бути завдані екосистемі в майбутньому нинішнім забрудненням водних ресурсів.

У світовій практиці існує низка основних принципів, які можуть стати підґрунтям формування сучасного екосистемного світогляду щодо оцінювання збитків від забруднення водних ресурсів, зокрема, аварійними скидами. На особливу увагу заслуговує теорія ризику як механізм управління природоохоронною діяльністю. При цьому найбільш узагальненим показником є *екологічний ризик*. Якщо згідно з чинним ДСТУ 2156-93 [5] екологічний ризик узагальнено визначається як ймо-

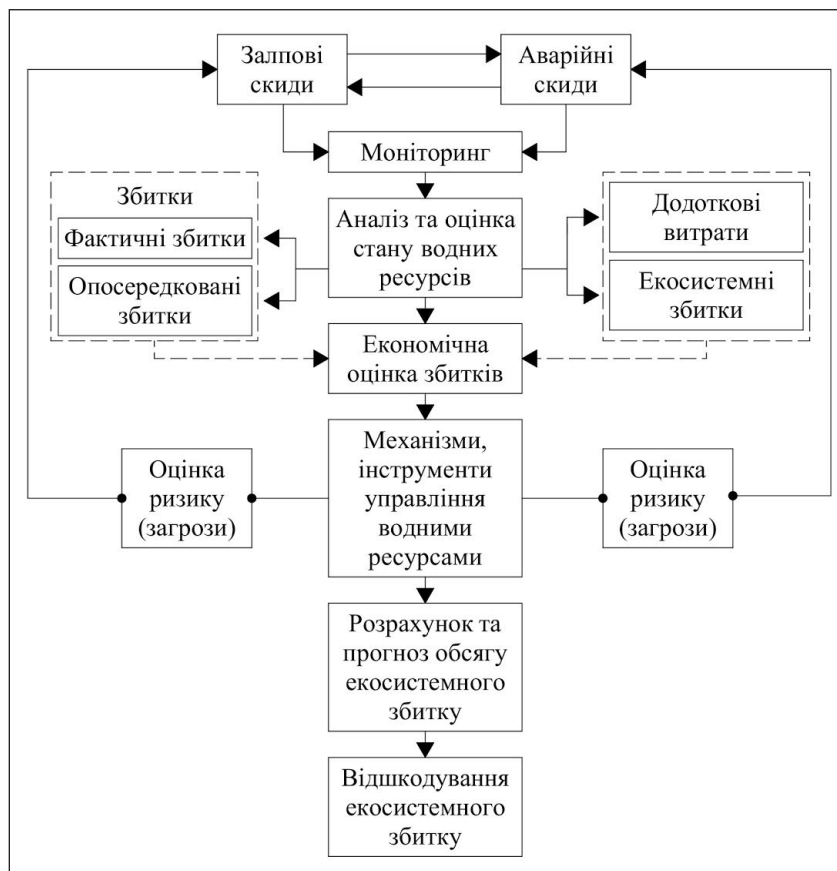


Рис. Схема керування екосистемним оцінюванням збитків від залпових та аварійних забруднень водних ресурсів

Джерело: розроблено автором

вірність негативних наслідків від сукупності шкідливих впливів на навколишнє середовище, що спричиняють незворотну деградацію екосистем, то, наприклад, представники сумської школи визначають екологічний ризик як загрозу (можливість) несприятливих змін навколишнього природного середовища внаслідок (під впливом) соціально-економічної діяльності людини [6]. Таким чином, у контексті екосистемного оцінювання збитків від забруднення водних ресурсів екологічний ризик можна розглядати як загрозу (ймовірність чи можливість) настання несприятливої події (аварії), що може спричинити незворотні шкідливі зміни у водній екосистемі. Місце екологічного ризику в керуванні екосистемним оцінюванням збитків від залпових та аварійних забруднень водних ресурсів показано на рисунку.

Висновки. Дослідження національного досвіду методичних розробок визначення збитків від забруднення водних ресурсів під кутом екосистемного оціню-

вання показало повну відсутність екосистемного світогляду щодо зазначеної проблеми. Підтвердженням цього є аналіз чинної «Методики розрахунку розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок порушення законодавства про охорону та раціональне використання водних ресурсів» (2009), який показав її повну неефективність. Застосування цієї методики дає змогу водокористувачам свідомо сплачувати збитки, а також застосовувати сучасні засоби та методи очистки зворотних вод. У дослідженні виявлено вузькі місця і прогалини сучасних методичних підходів щодо відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок порушення законодавства про охорону та раціональне використання водних ресурсів. Внесено пропозиції щодо їх доповнення методами оцінки екологічного ризику (загроз), для чого запропонована узагальнююча схема керування екосистемним оцінюванням збитків від залпових та аварійних забруднень водних ресурсів.

Список використаних джерел:

1. Методика оцінки збитків від наслідків надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/862-2003-п>.
2. Методика розрахунку розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок порушення законодавства про охорону та раціональне використання водних ресурсів. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0767-09/page>.
3. Директива 2006/11/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 15.02. 2006 р. «Про забруднення, спричинене деякими небезпечними речовинами, що скидаються до водного середовища Співтовариства». URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_966.
4. Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про питну воду та питне водопостачання» (щодо удосконалення деяких положень)» № 2047-VIII від 18.05.2017. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2047-19>.
5. ДСТУ 2156-93. Безпечність промислових підприємств. Терміни та визначення. К.: Держстандарт України, 1994. 25 с.
6. Основи екології. Екологічна економіка та управління природокористуванням: підручник [за заг. ред. д.е.н., проф. Л.Г. Мельника та к.е.н., проф. М.К. Шапочки]. Суми: Університетська книга, 2005. 759.