

ДОСВІД ФОРМУВАННЯ ЗАСАД ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ВОДОЗАБЕЗПЕЧЕННЯМ: УКРАЇНСЬКИЙ ВИМІР

У тезах здійснено ретроспективний аналіз еволюції засад державного та муніципального управління водозабезпеченням на теренах сучасної України. Хронологічні межі дослідження охоплюють період від часів Київської Русі до початку XX століття. Проаналізовано процеси трансформації нормативно-правового регулювання водогосподарських відносин крізь призму таких історико-правових пам'яток, як «Руська Правда», Литовські статuti та кодифікаційні акти доби Гетьманщини. Особливу увагу акцентовано на імперському періоді, який характеризувався зміною управлінських парадигм: від стихійного водокористування та залучення приватного концесійного капіталу до інституціоналізації муніципального управління інфраструктурою водопостачання у великих містах (Київ, Одеса, Харків). Також окреслено стан сільського водопостачання та історичні передумови впровадження перших гідромеліоративних заходів. За підсумками аналізу обґрунтовано тезу про закономірність перетворення водозабезпечення на об'єкт стратегічного публічного управління, спрямованого на захист санітарно-епідеміологічних та соціально-економічних інтересів територіальних громад.

Ключові слова: державне управління, водозабезпечення, водне законодавство, муніципалітет, меліорація, історія права України, водокористування, концесія.

Державна політика водозабезпечення України має глибоке історичне коріння, що визначає логіку її подальшого розвитку. Процес її зародження, становлення та еволюції відбувався під впливом сукупності політико-правових чинників, зміст і характер яких визначалися специфікою кожного окремого історичного етапу. У найзагальнішому вимірі зазначений процес характеризується поступовим переходом від звичаєвого права та стихійного водокористування до централізованого нормативного регулювання та інституційного публічного управління.

За часів Київської Русі питання водозабезпечення та водопостачання юридично не виокремлювалося як самостійний предмет правового регулювання. Правова думка того часу, відображена у «Руській Правді», не виділяла воду як окремий об'єкт права власності – водні ресурси підпадали під дію загальних норм власності та звичаєвого права [1]. Попри відсутність спеціального законодавчого регулювання, у цей період склалися усталені суспільні практики водокористування: спільне використання річок та озер для рибальства, судноплавства і задоволення побутових потреб. Вода сприймалася як загальнодоступне благо, яким могли вільно користуватися всі члени громади.

Входження українських земель до складу Великого князівства Литовського та Польського королівства ознаменувало новий етап у розвитку правового регулювання водних відносин, що характеризувався синтезом місцевого звичаєвого права та західноєвропейських правових традицій. Велике князівство Литовське досягло значних кодифікаційних результатів, прийнявши три Литовські статuti (1529, 1566, 1588 рр.), які увійшли до числа найпрогресивніших правових пам'яток Європи відповідного часу. Литовські статuti здійснили детальну регламентацію водогосподарських відносин. Зокрема, розділ 9 Статуту 1588 р. вперше нормативно закріпив механізм вирішення спорів щодо використання водних об'єктів між суміжними землевласниками, встановивши обов'язок спускати воду із ставів у разі затоплення сусідніх млинів [2]. Принциповим досягненням цього періоду стало також законодавче закріплення «берегового права» – системи земельних сервітутів, що регулювала порядок доступу до водних об'єктів. При цьому правова система зберегла наступність із Київською добою, залишивши чинними норми добросусідства.

Доба Гетьманщини позначена спробами формування власної кодифікованої правової системи на основі норм Литовських статутів та місцевих звичаїв. Ключовою пам'яткою цього часу є «Права, за якими судиться малоросійський народ» 1743 р. Цей нормативний акт закріплював свободу судноплавства та рибальства на проточних річках для всього населення, а на мешканців прибережних сіл покладав обов'язок укріплювати береги та підтримувати греблі в належному стані. У разі прориву греблі внаслідок недбалості відповідальні особи зобов'язувалися усувати загрозу шкоди власними силами [3]. Таким чином, зазначені правові джерела вперше окреслювали коло суб'єктів, відповідальних за реалізацію водної політики на місцевому рівні. Водночас її ефективність суттєво обмежувалася

відсутністю спеціального галузевого управлінського органу та нормативно закріпленого водоохоронного законодавства.

Після включення українських земель до складу Російської імперії управління водопостачанням зосередилося переважно в органах місцевого самоврядування під наглядом Міністерства внутрішніх справ. Потужним каталізатором реформ стали спустошливі епідемії холери – інфекційного захворювання, що поширюється переважно через забруднену воду. Починаючи від 1823 р. холера стала фактично постійною супутницею Російської імперії: до Першої світової війни відбулося шість пандемічних хвиль, що охопили загалом три-чотири десятиліття. Особливо вразливими виявилися українські губернії: вже взимку 1830–1831 рр. серйозно постраждали Подільська, Волинська та Київська губернії, а на Бессарабії хвороба забрала понад десять тисяч життів [4]. Саме ці події змусили владу кваліфікувати незадовільний стан водопостачання як загрозу державній безпеці.

Прийняття Миського положення 1870 р. ознаменувало перекладення відповідальності за водопостачання з центру на міські думи, яким було надано право самостійно обирати між муніципальним будівництвом водогонів та залученням приватного концесійного капіталу. Через хронічний брак коштів переважала друга модель [5]. Так, 9 липня 1870 р. Київська міська дума уклала угоду з інженером Амандом Струве, а 1 березня 1872 р. централізованим водогоном уже пішла вода до будинків на Хрещатику та прилеглих вулицях – було прокладено 24 км труб і збудовано три водонапірні вежі [6]. Концесійний проєкт функціонував до 1914 р., коли міська влада викупила водогін у власність. Аналогічні концесійні схеми реалізовувалися в Одесі та Харкові.

Утім приватне управління водогонами породжувало системну суперечність між комерційним інтересом підприємців та інтересами міських громад: концесіонери економили на очищенні води, що безпосередньо спричиняло спалахи інфекційних захворювань, та встановлювали завищені тарифи. На початку XX ст. міські думи розпочали масове викупування водогонів у комунальну власність. Це ознаменувало принципову зміну управлінської парадигми: від максимізації короткострокового прибутку до стратегічного інфраструктурного планування, що трансформувало водозабезпечення на базове право мешканців міста.

На відміну від міст, де до 1917 р. функціонувало понад три десятки централізованих водогонів, сільське водопостачання, що охоплювало понад 80% населення імперії, фактично залишалося поза сферою державного регулювання. У більшості українських губерній воно продовжувало підпорядковуватися нормам звичаєвого права: копання криниць становило справу громади або окремих заможних господарів, а якість питної води не контролювалася жодним уповноваженим органом. Дореволюційне водне законодавство практично не торкалося питань сільського водокористування, зосереджуючись переважно на регулюванні сільськогосподарського зрошення [7]. Держава обмежувалася лише рекомендаційними циркулярами Міністерства внутрішніх справ щодо облаштування криниць, не передбачаючи жодного системного фінансування. Таким чином, між містом і селом сформувалася стійка структурна нерівність у доступі до безпечної питної води, подолати яку дореволюційна держава так і не спромоглася.

Самостійним напрямом водної політики стала меліорація. У 1909 р. на території Київської губернії були розпочаті роботи з осушення земель у басейнах річок Трубіж, Супій та Оржиця, реалізація яких входила до компетенції земства та комісій із землеустрою. У 1910-1915 рр. у рамках відповідних реформ створювалися луко-земельні станції для наукового освоєння перезволожених торф'яних угідь. До 1917 р. площа зрошуваних земель в Україні становила близько 17,6 тис. га, осушених – 430 тис. га [8]. Водночас дореволюційне водне законодавство не ставило перед собою завдання комплексного регулювання всіх галузей водного господарства, майже не відображаючи інтересів промисловості.

Важливу роль у формуванні засад водної політики на місцевому рівні в другій половині XIX – на початку XX ст. відігравали земські установи. Після запровадження земської реформи 1864 р. земства отримали широкі повноваження у сфері місцевого господарства, у тому числі щодо організації водопостачання та санітарного нагляду. Саме земства фінансували медико-санітарні дослідження якості питної води, організовували будівництво громадських криниць у сільській місцевості та сприяли поширенню гігієнічних знань серед населення. Земські санітарні лікарі фіксували масштаби водозалежних захворювань і формували перші статистичні бази даних про стан сільського водопостачання, що слугували підґрунтям для подальшого нормативного регулювання [7]. Завдяки земській діяльності у ряді губерній було реалізовано пілотні проєкти з облаштування громадських колодязів із цегляним зрубом та дерев'яними насосами, що стали прообразом майбутньої централізованої системи сільського водопостачання.

Розвиток інженерної думки та технічного прогресу мав визначальний вплив на еволюцію системи водопостачання в українських містах. Застосування нових технологій фільтрації та хлорування води дозволило суттєво підвищити її якість, а впровадження парових насосів та водонапірних веж – забезпечити необхідний тиск у міських водогонах. Зокрема, Київський водогін, збудований за проєктом інженера Аманда Струве, від самого початку роботи використовував піщані фільтри для очищення дніпровської води. Після муніципалізації міська влада запровадила повільну піщану фільтрацію та перші установки для знезараження питної води. Одеський водогін, що розпочав роботу у 1873 р., також постійно модернізувався: у 1890-х рр. місто перейшло до артезіанського водопостачання, що дозволило частково вирішити проблему якості питної води й знизити залежність від відкритих поверхневих джерел. Харків у 1910-1912 рр. провів масштабну реконструкцію міської насосної станції, що дало змогу вдвічі збільшити

добовий обсяг подачі води та розширити мережу водорозподілу на робітничі передмістя.

У контексті загальноєвропейських тенденцій варто зазначити, що процес муніципалізації водопостачання в українських містах відповідав загальній логіці «муніципального соціалізму», поширеній у Великій Британії та Німеччині в останній третині XIX ст. Британські міста стали першовідкривачами комунальної моделі водопостачання: Бірмінгем викупив приватний водогін у 1876 р., і цей прецедент перетворився на взірцевий приклад для міст Центральної та Східної Європи. Тогочасні українські міські управи регулярно надсилали своїх представників для вивчення досвіду водогосподарювання у Відні, Берліні та Варшаві. Перед будівництвом нових очисних споруд у Харкові міська дума направила спеціальну технічну делегацію до Німеччини для ознайомлення з найновішими методами очищення води [5]. Такий обмін досвідом сприяв не лише запозиченню технологій, а й поступовому формуванню управлінської культури, що ставила на перше місце санітарну безпеку населення, а не короткострокові фінансові інтереси концесіонерів.

Паралельно з розвитком водогосподарської інфраструктури формувалося санітарне законодавство, покликане врегулювати вимоги до якості питної води. Після прийняття «Міського положення» 1892 р. санітарний нагляд за водопостачанням було покладено на міські санітарні комісії. Земські та міські лікарі активно обстоювали необхідність запровадження обов'язкових санітарних норм для джерел водопостачання. Значний внесок у формування наукового підходу до водної санітарії зробив Харківський університет, де у 1880-х рр. виникла потужна школа гігієни під керівництвом професора Івана Скворцова. Наукові праці харківських гігієністів про взаємозв'язок між станом водопостачання та рівнем захворюваності населення на черевний тиф і холеру суттєво вплинули на формування регіональної водної політики [4]. Разом із тим санітарне законодавство Російської імперії так і не набуло системного характеру: відсутність єдиного органу державного санітарного нагляду та чітких стандартів якості питної води залишала виконання санітарних вимог значною мірою на розсуд місцевих органів влади.

Проведений ретроспективний аналіз засвідчує, що еволюція засад державного управління водозабезпеченням на теренах України мала тривалий і неоднорідний характер, відображаючи поступовий перехід від стихійного звичаєвого водокористування до початкових форм інституціалізованого публічного адміністрування. Кожен історичний період закладав специфічні правові та управлінські підвалини: від загальних норм власності в добу Київської Русі – через нормативне закріплення відповідальності громад за часів Гетьманщини – до концесійних і муніципальних моделей в імперський період.

Принципово важливим висновком є те, що системні реформи водного управління в Україні незмінно поставали як відповідь на гострі суспільні кризи – передусім епідемії, спричинені незадовільною якістю води. Саме санітарно-епідемічний чинник виявився визначальним рушієм переходу від приватного концесійного управління до муніципальної відповідальності за водопостачання. Водночас стійка нерівність між міським і сільським водозабезпеченням, що сформувалася в дореволюційний період, переконливо свідчить про обмеженість фрагментарних реформ за відсутності єдиної державної водної стратегії.

Незважаючи на відсутність до 1917 р. єдиної централізованої водної політики та профільного державного відомства, саме в цей час було закладено засадниче розуміння води як стратегічного ресурсу та суспільного блага. Цей історичний досвід зберігає свою актуальність як орієнтир для формування сучасної водної політики України в умовах кліматичних викликів та воєнного часу.

References

1. Hapochka, S.M. (2008). *Davnia Rus IX–XIII stolit* [Ancient Rus' of the IX–XIII centuries]. Vinnytsia: VDPU. Retrieved from: <https://ibib.ltd.ua/drevnyaya-rus-xiii-vvuchebno-metodicheskoe.html> [in Ukrainian].
2. Kivalov, S., Muzychenko, P., & Pankov, A. (Eds.). (2004). *Statuty Velykoho kniazivstva Lytovskoho: Statut Velykoho kniazivstva Lytovskoho 1588 roku* [Statutes of the Grand Duchy of Lithuania: Statute of the Grand Duchy of Lithuania of 1588]. (Vol. 3). Odesa: Yurydychna literatura [in Ukrainian].
3. Riabets, K.A. (2018). *Istorychni narys polityko-pravovoho formuvannia publichnoho upravlinnia u haluzi vodnoho hospodarstva Ukrainy za chasiv Hetmanskoï doby (seredyna XVII stolittia – druha polovyna XVIII stolittia)* [Historical sketch of the political and legal formation of public administration in the field of water management in Ukraine during the Hetman era (mid-XVII century – second half of the XVIII century)]. *Naukovi zapysky Instytutu zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy – Scientific notes of the Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine*, (3), (pp. 92-98). Retrieved from: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Nzizvru_2018_3_15.pdf [in Ukrainian].
4. Yesypenko, D. (2020). «Nenache zliakani yahniata, pozamykalysia u khatakh...»: pandemii kholery pershoi polovyny XX stolittia i Taras Shevchenko [«Like frightened lambs, they locked themselves in their huts...»: cholera pandemics of the first half of the 19th century and Taras Shevchenko]. *www.historians.in.ua*. Retrieved from: <https://www.historians.in.ua/index.php/en/doslidzhennya/2775> [in Ukrainian].
5. Donik, O. (2020). *Tsentralizovane vodopostachannia yak atrybut suchasnoho ukrainskoho mista pochatku XX st.* [Centralized water supply as an attribute of a modern Ukrainian city of the early 20th century]. *localhistory.org.ua*. Retrieved from: <https://localhistory.org.ua/texts/statti/tsentralizovane-vodopostachannia-atribut-modernogo->

- ukrayinskogo-mista-pochatku-khkh-stolittia [in Ukrainian].
6. Tsyfrova biblioteka «Kyiv» – istoriia kyivskoho vodoprovodu [Digital library «Kyiv» – the history of the Kyiv water supply]. (n.d.). *dlib.kiev.ua*. Retrieved from: <https://dlib.kiev.ua> [in Ukrainian].
 7. Droval, O.M. (2015). Deiaki aspekty pravovoho rehuliuвання zemel vodnoho fondu na terytorii Ukrainy za chasiv Rosiiskoi imperii [Some aspects of legal regulation of water fund lands on the territory of Ukraine during the Russian Empire]. *Teoriia i praktyka sudochynstva – Theory and practice of judicial proceedings*, (2). Retrieved from: http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp_2015_2_15 [in Ukrainian].
 8. Velbyk, A. (2004). Suchasnyi stan ta perspektyvy vykorystannia zroshuvanykh ta osushenykh zemel v Ukraini [Current state and prospects of using irrigated and drained lands in Ukraine]. *Ridna pryroda – Native Nature*, (1), (pp. 41-43) [in Ukrainian].

DOI 10.34132/mspc2026.03.13.12

Andriy Sachenko

EXPERIENCE IN FORMING THE PRINCIPLES OF STATE WATER SUPPLY MANAGEMENT: THE UKRAINIAN DIMENSION

The theses present a retrospective analysis of the evolution of the foundations of state and municipal water supply governance on the territory of modern Ukraine. The chronological scope of the study covers the period from the Kyivan Rus era to the early twentieth century. The transformation of regulatory frameworks governing water management relations is examined through the prism of such historical legal monuments as Ruska Pravda, the Lithuanian Statutes, and the codification acts of the Hetmanate era. Special attention is paid to the imperial period, characterized by a shift in governance paradigms: from spontaneous water use and the involvement of private concession capital to the institutionalization of municipal management of water supply infrastructure in major cities (Kyiv, Odesa, Kharkiv). The condition of rural water supply and the historical prerequisites for the introduction of the first hydro-reclamation measures are also outlined. Based on the analysis, the argument is substantiated that the transformation of water supply into an object of strategic public governance – aimed at protecting the sanitary-epidemiological and socio-economic interests of territorial communities – was a historically inevitable development.

Keywords: public administration, water supply, water legislation, municipality, land reclamation, history of Ukrainian law, water use, concession.

Відомості про автора / Information about the author

Андрій Саченко, аспірант кафедри публічного управління та адміністрування, Юридичного факультету, Чорноморського національного університету імені Петра Могили, м. Миколаїв, Україна. E-mail: kalz@ukr.net, orcid: <https://orcid.org/0009-0002-5666-0035>.

Andrii Sachenko, PhD-student of the Department of Public Management and Administration, Faculty of Law, Petro Mohyla Black Sea National University, Mykolaiv, Ukraine. E-mail: kalz@ukr.net, orcid: <https://orcid.org/0009-0002-5666-0035>.

© А. Саченко

Стаття отримана редакцією 25.05.2026.