

Алебрі Мохамед Абдулла

Міжрегіональна академія управління персоналом

ФОРМУВАННЯ ПІДХОДІВ ДО ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ РОЗВИТКУ ВОДНОГО ГОСПОДАРСТВА

Розглянуто формування підходів до державної політики розвитку водного господарства, яка обумовлена монопольним характером, має соціальну спрямованість та передбачає важливу роль держави в системі організаційно-економічних відносин у водному господарстві. Обґрунтована важливість застосування економічних методів управління, що дозволяє забезпечити фінансування водогосподарських робіт, активізацію інвестиційного та інноваційного процесів, залучення коштів позабюджетних джерел фінансування, а також стимулює раціональне використання та охорону водних ресурсів. Досліджені функції Кабінету Міністрів України у сфері охорони навколишнього природного середовища, Міністерства екології та природних ресурсів України та Державного агентства водних ресурсів України. Запропоновано складові елементи підходу до державної політики розвитку водного господарства.

Ключові слова: державна політика, водне господарство, соціальна спрямованість, організаційно-економічні відносини, економічні методи управління, басейнове управління, раціональне використання, охорона водних ресурсів.

Постановка проблеми. Специфіка державної політики розвитку водного господарства обумовлює її монопольний характер і соціальну спрямованість, що передбачає важливу роль держави в системі організаційно-економічних відносин у водному господарстві. Світова практика свідчить про те, що державне регулювання раціональним природокористуванням (в тому числі, водокористуванням) здійснюється за допомогою методів адміністративно-правового та економічного регулювання. Основною функцією державної політики щодо розвитку водного господарства з використанням, відновленням і охороною водних об'єктів є створення необхідних умов для забезпечення раціонального водокористування в країні, необхідного рівня самофінансування водного господарства, поліпшення якості водних ресурсів. Для цього державні органи повинні створити ефективний механізм сталого водокористування, забезпечити його нормативно-правову базу та здійснювати контроль виконання управлінських рішень.

Державна політика розвитку водного господарства ґрунтується на поступовому переході до повного самофінансування водогосподарського сектору, що в сучасних умовах може бути досягнуто тільки за рахунок платного водокористування для всіх галузей народного господарства, які використовують водні ресурси. Платне водокористування являє собою систему економічних відносин із приводу використання і відтворення водних ресурсів і якості водного середовища [1, с. 11]. При цьому

важлива роль держави та її фінансових інститутів у реальній підтримці водогосподарського сектору. Плата за водні ресурси є формою реалізації економічних відносин між власником природних об'єктів і водокористувачами. Засоби, покликані компенсувати витрати водогосподарських експлуатуючих організацій і іменовані платою за воду, мають характер або ціни товару, або тарифу на послуги, або податкового платежу. Платежі за водокористування виконують компенсаційну, стимулюючу, фіскальну, обліково-інформаційну, ідеологічну, штрафну і превентивну функції. При цьому система платежів не повинна бути стримуючим фактором економічного зростання та збалансованого розвитку різних галузей економіки (особливо сільського господарства), а водні ресурси повинні бути загальнодоступними.

На сьогоднішній день відносини в галузі використання водних ресурсів у нашій країні регулюються водним законодавством, яке складається з Водного Кодексу України, і прийнятих відповідно до нього підзаконних актів України, а також законів та інших нормативних правових актів. Згідно з ними в Україні встановлена державна власність на водні об'єкти. При цьому муніципальна і приватна власність допускається тільки на відособлені водні об'єкти, що не мають гідравлічного зв'язку з іншими поверхневими водними об'єктами. Взагалі, водогосподарський комплекс знаходиться у власності окремих водогосподарських підприємств і відноситься до різних галузей економіки. Структура управління

водними ресурсами за останні десятиліття піддавалася перетворенням, які мали серйозні наслідки: зниження значущості водогосподарських проблем, розрив водогосподарських зв'язків, недостатнє використання економічних методів управління.

У даний час державна політика 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 (далі – КМ) України, місцеві ради та їхні виконавчі комітети, спеціально уповноважені органи державної виконавчої влади та інші державні органи відповідно до законодавства України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання управління водогосподарським комплексом України досліджувало багато вчених, зокрема: А.А. Александров, І.К. Бистряков, Б.М. Данилишин, Т. Галушкіна, С.І. Дорогунцов, В.С. Міщенко, М.М. Паламарчук, В.М. Трегобчук, М.А. Хвесик, В.Я. Шевчук, А.В. Яцик, В.А. Сташук, І.В. Жерелина, Л. Джонсон, Д. Викерс, А. Городецькій, Є.В. Веніціанов, М.П. Далькова та ін.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження напрямів формування підходів до державної політики розвитку водного господарства в умовах Євроінтеграції.

Виклад основного матеріалу дослідження. Найважливішою умовою вдосконалення державної політики розвитку водного господарства є застосування економічних методів управління, яке дозволяє забезпечити фінансування водогосподарських робіт, активізацію інвестиційного та інноваційного процесів, залучення коштів позабюджетних джерел фінансування, а також стимулює раціональне використання та охорону водних ресурсів. Сукупність економічних методів управління водокористуванням утворює економічний механізм, який включає в себе такі елементи [2, с. 86]:

- систему платежів за користування водними об'єктами;
- систему штрафів і санкцій за недотримання правил і норм водокористування;
- систему економічного стимулювання юридичних і фізичних осіб, які виконують роботи, спрямовані на економію водних ресурсів, відновлення і охорону водних об'єктів;
- систему екологічного страхування у водному господарстві.

Кабінет Міністрів України у сфері охорони навколишнього природного середовища здійснює в межах своїх повноважень державне управління

у сфері охорони та раціонального використання водних ресурсів. КМ України в галузі управління і контролю за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів здійснює такі функції:

- 1) реалізація державної політики в галузі використання й охорони вод та відтворення водних ресурсів;
- 2) розпорядження водними об'єктами загальнодержавного значення;
- 3) здійснення державного контролю за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів;
- 4) визначення пріоритетів водокористування;
- 5) забезпечення розробки державних цільових, комплексних, міждержавних та регіональних програм використання й охорони вод та відтворення водних ресурсів, затвердження регіональних програм;
- 6) визначення порядку діяльності органів державної виконавчої влади в галузі використання й охорони вод та відтворення водних ресурсів, координація їхньої діяльності;
- 7) встановлення порядку видачі дозволів на спеціальне водокористування, будівельні, днопоглиблювальні роботи, видобування піску і гравію, прокладання кабелів, трубопроводів та інших комунікацій на землях водного фонду, а також розробки та затвердження нормативів скидання забруднюючих речовин у водні об'єкти;
- 8) прийняття в разі виникнення аварійних ситуацій рішень про скидання стічних вод з накопичувачів у водні об'єкти, якщо вони призводять до перевищення гранично допустимих концентрацій забруднюючих речовин у цих об'єктах;
- 9) організація і координація робіт, пов'язаних із попередженням та ліквідацією наслідків аварій, стихійного лиха, шкідливої дії вод або погіршенням якості водних ресурсів;
- 10) прийняття рішень про обмеження, тимчасову заборону (зупинення) діяльності підприємств, установ, організацій та об'єктів у разі порушення ними вимог водного законодавства;
- 11) затвердження проектів зон санітарної охорони господарсько-питних водозаборів, які забезпечують водопостачання території більш як однієї області;
- 12) керівництво зовнішніми зв'язками України в галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів;
- 13) вирішення інших питань у галузі використання й охорони вод та відтворення водних ресурсів [3, с. 313].

Функції Міністерства екології та природних ресурсів України:

- 1) охорони та відтворення вод (поверхневі, підземні, морські), раціонального використання водних ресурсів:

а) забезпечує нормативно-правове регулювання з питань:

– правил, нормативів, норм з охорони та відтворення вод (поверхневі, підземні, морські), раціонального використання водних ресурсів, аналізує практику їхнього застосування;

– лімітів забору, використання води та лімітів скидання забруднюючих речовин у водні об'єкти;

– надання документів дозвільного характеру в цій сфері;

– порядку з питань розроблення та затвердження нормативів гранично допустимих скидів забруднюючих речовин у водні об'єкти;

– методик та методичних вказівок щодо встановлення технологічних нормативів у цій сфері;

– умов скидання вод у водні об'єкти та підземні горизонти;

– критеріїв визначення екстремально високого рівня забруднення вод;

б) видає, анулює, здійснює переоформлення та видачу дублікатів дозволів на проведення робіт на землях, зайнятих морями;

в) веде перелік підприємств, установ, організацій, які розробляють проекти нормативів гранично допустимого скидання забруднюючих речовин у водні об'єкти;

2) розвитку водного господарства і меліорації земель – забезпечує нормативно-правове регулювання з питань щодо:

– правил, нормативів, норм у сфері розвитку водного господарства і меліорації земель, аналізує практику їхнього застосування;

– організації та здійснення моніторингу зрошуваних та осушуваних земель;

– ведення державного водного кадастру за розділом «Водокористування»;

– переліку водних об'єктів місцевого значення;

– консервації меліоративних систем та окремих об'єктів інженерної інфраструктури;

– проведення планово-запобіжних ремонтів меліоративних систем і споруд;

– надання документів дозвільного характеру в цій сфері. Державна служба геології та надр України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується КМ України через Міністра екології та природних ресурсів України, входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр [4, с. 141]. Ця служба:

– видає у встановленому порядку спеціальні дозволи на: будівництво та експлуатацію підземних споруд, не пов'язаних із видобуванням корисних копалин, у тому числі споруд для підземного зберігання нафти, газу та інших речовин і мате-

ріалів, захоронення шкідливих речовин і відходів виробництва, скидання стічних вод;

– здійснює державний контроль за геологічним вивченням надр і раціональним та ефективним використанням надр України, в тому числі за веденням пошуково-розвідувальних та інших робіт щодо геологічного вивчення підземних вод;

– виявляє недіючі свердловини на воду та вживає заходів щодо їхньої ліквідації або ремонту і подальшого використання;

– забезпечує розвиток мінерально-сировинної бази, організацію геологічного, геофізичного, геохімічного, гідрогеологічного, інженерно-геологічного та еколого-геологічного, сейсмічного вивчення надр, пошуку і розвідки корисних копалин на території України, в межах територіальних вод, континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони України;

– здійснює моніторинг мінерально-сировинної бази, геологічного середовища та підземних вод;

– веде державний облік підземних вод та водного кадастру. Спеціально уповноваженим органом державної виконавчої влади в галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів є Державне агентство водних ресурсів України (Державне агентство водних ресурсів України), яке є центральним органом виконавчої влади. Його діяльність спрямовується і координується КМ України через Міністра екології та природних ресурсів України [5, с. 118].

Державне агентство водних ресурсів України входить до системи органів виконавчої влади та створюється для реалізації державної політики у сфері розвитку водного господарства і меліорації земель, управління, використання та відтворення поверхневих водних ресурсів. Детально структуру зображено на рис. 1.

Основними завданнями Державного агентства водних ресурсів України є:

– внесення пропозицій щодо формування державної політики у сфері розвитку водного господарства і меліорації земель, управління, використання та відтворення поверхневих водних ресурсів;

– реалізація державної політики у сфері управління, використання та відтворення поверхневих водних ресурсів, розвитку водного господарства і меліорації земель та експлуатації державних водогосподарських об'єктів комплексного призначення, міжгосподарських зрошувальних та осушувальних систем [6, с. 9].

Таким чином, на сьогоднішній день функціонують окремі блоки управління водним господарством: державні відомства різного рівня, Басейнові управління водних ресурсів (БУВР), територіальні органи управління водним госпо-

дарством, а також органи, які експлуатують різні водогосподарські об'єкти (рис. 2). Однак через їхню різну відомчу підпорядкованість, недостатній розвиток економічного і правового механізмів сучасна система управління не вирішує всіх поставлених перед нею завдань [7, с. 96].

Сучасний український механізм державної політики розвитку водного господарства заснований на законодавчо регламентованому платному водокористуванні, однак є ряд організаційно-пра-

вових та економічних особливостей його застосування. Згідно з п. 255.1 статті 255 Податкового кодексу України платниками рентної плати за спеціальне використання води (далі – Рента плати) є водокористувачі – суб'єкти господарювання незалежно від форми власності, які використовують воду, отриману шляхом забору води з водних об'єктів (первинні водокористувачі) та/або від первинних або інших водокористувачів (вторинні водокористувачі).



Рис. 1. Структура Державного агентства водних ресурсів України

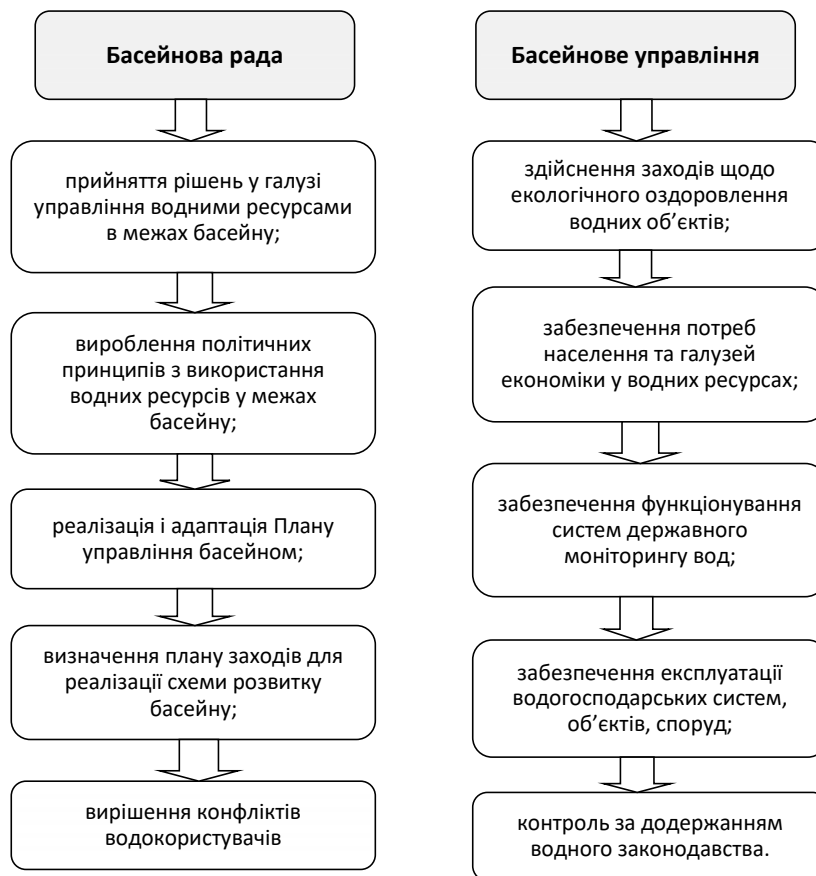


Рис. 2. Функції Басейнової ради та Басейнового управління

Рентна плата не сплачується, якщо вода використовується виключно для задоволення питних і санітарно-гігієнічних потреб суб'єктів господарювання [8, с. 119]. Адміністратором водного податку є Фіскальна служба України. Перехід від водного податку до нової форми плати за користування водними об'єктами (платежів, які встановлюються в рамках договорів водокористування) здійснюється поступово, в міру переоформлення прав по використанню водних об'єктів. Однак у порівнянні з нормами перелік платних видів водокористування скоротився.

Порівняльний аналіз економічного механізму водокористування і його організаційно-структурного забезпечення в Німеччині і Франції дозволяє зробити такі висновки:

– в обох країнах господарський механізм у сфері водокористування базується на принципі самоокупності експлуатації водогосподарських систем; при цьому державні субсидії надаються на стадії будівництва водогосподарських об'єктів, пов'язаних із водопостачанням сільського населення і сільськогосподарського виробництва і з очищенням стічних вод;

– в обох країнах плата за водокористування направляється на утримання водогосподарського органу, в оперативному управлінні якого перебувають державні водні об'єкти басейну; ставки плати для водокористувачів визначаються за результатами оцінки середньої вартості води, яку можна обчислити за собівартістю передбачених річною програмою експлуатаційних заходів, і обсягу водокористування з урахуванням соціально-політичних критеріїв;

– відмінною рисою системи справляння плати за воду в обох країнах є неодмінна участь водокористувачів у затвердженні тарифів на воду: у Франції всі водокористувачі в рівній мірі беруть участь у затвердженні тарифів через представників водокористувачів у комітеті басейну, які діють нарівні з представниками держави і профспілок; у Німеччині ж водокористувачі безпосередньо беруть участь у голосуванні під час затвердження тарифів, причому кількість голосів, що належать одному водокористувачеві, визначається обсягом його водоспоживання;

– статус основної водогосподарської організації басейну в Німеччині і Франції різний: у Франції басейнове агентство – це державна установа, що працює під контролем Міністерства охорони навколишнього середовища та комітету басейну; в Німеччині басейнове об'єднання водогосподарських систем – це державно-громадський орган, який працює під контролем земельного Міністерства регіонального планування, охорони навколишнього середовища та сільського господарства.

Досвід басейнового водокористування західноєвропейських країн свідчить про те, що управління водогосподарськими системами здійснюється практично без державної підтримки. В умовах української дійсності найбільш доцільно організувати державно-приватне партнерство (ДПП) у водогосподарському секторі, яке передбачає стратегічне співробітництво державних структур та представників бізнесу [9, с. 27]. Крім того, складовими елементами системи заходів щодо залучення позабюджетних джерел фінансування водогосподарських заходів могли б стати такі технології: банківське кредитування, емісія цінних паперів, лізинг, ринок водосервісних послуг, екологічне страхування та ін.

Незважаючи на переважання пасивної частки основних виробничих фондів у загальній частці водогосподарських фондів, у сучасних умовах є актуальним лізинг активних фондів водогосподарського призначення. Досвід розвитку промислових західноєвропейських країн свідчить, що за рахунок лізингу фінансується 25–30% капіталовкладень. У нашій країні, з урахуванням існуючої нормативно-правової бази лізингу та недостатньо сприятливого інвестиційного клімату, наявний потенціал лізингових механізмів інвестування використовується не в повній мірі.

Висновки. Таким чином, аналіз теоретичних підходів до державної політики розвитку водного господарства в Україні показав, що на сьогоднішній день господарюючі суб'єкти не володіють економічною самостійністю і не мають достатніх умов для комерційної діяльності. Це дозволяє зробити висновок про необхідність реалізації системи заходів щодо стимулювання залучення власних і зовнішніх фінансових ресурсів підприємств-водокористувачів для вирішення завдань комплексного використання й охорони водних об'єктів. У цьому сенсі концесія є найбільш кращою формою взаємовідносин держави як власника водних об'єктів та водогосподарських експлуатуючих організацій у порівнянні з іншими технологіями державно-приватного партнерства.

Запропоновано основними складниками підходу до державної політики розвитку водного господарства визначити:

а) модернізацію існуючої структури державних органів виконавчої влади з управління водним господарством;

б) організацію державно-приватного партнерства в галузі (в тому числі на основі концесійних угод).

З урахуванням широкого висвітлення в наукових працях питань удосконалення структури державних органів управління водним господарством у роботі пропонується обґрунтування застосування в галузі однією з технологій ДПП – концесії.

Список літератури:

1. Гребінь В.В., Яцюк М.В., Чунарьов О.В. Гідрографічне районування території України як передумова розробки планів інтегрованого управління річковими басейнами. Гідрологія, гідрохімія і гідроекологія. 2012. Т. 2. С. 8–16.
2. Сташук В.А. Еколого-економічні основи басейнового управління водними ресурсами: монографія. Д., 2006. 480 с.
3. Пшеюк О.О. Адміністрування діяльності водогосподарського комплексу за басейновим принципом: міжнародний досвід та перспективи впровадження. Фінансова система України: наукові записки. Серія: «Економіка». 2009. № 11. С. 311–316.
4. Євдокимов В.О., Жук В.М. Державне регулювання розвитку водогосподарського комплексу шляхом впровадження інтегрованого підходу до управління водними ресурсами за басейновим принципом. Актуальні проблеми державного управління. 2015. № 1 (47). С. 139–145.
5. Дейнега М.А., Шестопапка Р.І. Правове забезпечення якості водних ресурсів за законодавством України та Європейського Союзу. Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. Серія: «Право». 2013. № 182. Ч. 2. С. 116–123.
6. Гриценко А.В. Удосконалення правил охорони поверхневих вод України від забруднення зворотними водами. Проблеми охорони навколишнього природного середовища та екологічної безпеки. 2016. Вип. 38. С. 3–13. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ponp_2016_38_3 (дата звернення: 10.08.2018).
7. Дмитренко Т.В., Вергелес Ю.І. Аналіз сучасного стану проблеми екологічної деградації малих річок України. Комунальне господарство міст. 2016. № 132. С. 93–97.
8. Сташук В.А., Мокін В.Б., Гребінь В.В., Чунарьов О.В. Наукові засади раціонального використання водних ресурсів України за басейновим принципом; за ред. В.А.Сташука. Херсон, 2014. 320 с.
9. Вострікова Н.В. Аналіз стану законодавчої бази щодо інтегрованого управління водними ресурсами в Україні. Державне будівництво. 2014. № 1. С. 25–32.

ФОРМИРОВАНИЕ ПОДХОДОВ К ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКЕ РАЗВИТИЯ ВОДНОГО ХОЗЯЙСТВА

Рассмотрено формирование подходов к государственной политике развития водного хозяйства, которая обусловлена монопольным характером и имеет социальную направленность и предусматривает важную роль государства в системе организационно-экономических отношений в водном хозяйстве. Обоснована важность применения экономических методов управления, которые позволяют обеспечить финансирование водохозяйственных работ, активизацию инвестиционного и инновационного процессов, привлечение средств внебюджетных источников финансирования, а также стимулируют рациональное использование и охрану водных ресурсов. Исследованы функции Кабинета Министров Украины в сфере охраны окружающей природной среды, Министерства экологии и природных ресурсов Украины и Государственного агентства водных ресурсов Украины. Предложены составляющие элементы подхода к государственной политике развития водного хозяйства.

Ключевые слова: государственная политика, водное хозяйство, социальная направленность, организационно-экономические отношения, экономические методы управления, бассейновое управление, рациональное использование, охрана водных ресурсов.

FORMATION OF APPROACHES TO THE GOVERNMENT POLICY OF WATER DEVELOPMENT

The formation of approaches to the state policy of water industry development, which is determined by the monopoly character and has a social orientation, provides for the important role of the state in the system of organizational and economic relations in the water sector. The importance of applying economic methods of management that provides financing for water management, activation of investment and innovation processes, attraction of extrabudgetary sources of funding, and also encourages the rational use and protection of water resources is substantiated. Investigation of the functions: the Cabinet of Ministers of Ukraine in the field of environmental protection, the Ministry of Ecology and Natural Resources of Ukraine and the State Agency of Water Resources of Ukraine. The components of the approach to the state policy of water management development are proposed.

Key words: state policy, water management, social orientation, organizational and economic relations, economic methods of management, basin management, rational use, protection of water resources.