

КРАВЦІВ В.С., доктор економічних наук
ЖУК П.В., кандидат економічних наук

ПРО КОНЦЕПТУАЛЬНУ МОДЕЛЬ ФУНКЦІОНУВАННЯ РИНКОВИХ МЕХАНІЗМІВ У СФЕРІ ВОДОКОРИСТУВАННЯ В УКРАЇНІ

Розкрито існуючу практику та проблемні питання використання механізмів регулювання водокористування в умовах ринкової трансформації вітчизняної економіки. Розглянуто складові елементи та інструменти концептуальної моделі функціонування ринкових механізмів у сфері водокористування. Запропоновано напрямки та шляхи вирішення проблемних питань у регулюванні процесів використання, охорони й відтворення водних ресурсів України, забезпеченні при цьому інтересів регіонів.

The current practice and problematic issues of exploitation of water consumption management mechanisms in terms of market transformation of national economy are outlined. The components and instruments of the conceptual model of market mechanisms functioning in the sphere of water consumption are presented. The direction and ways of problematic issues solution in the management of water consumption, protection and reconstruction of water resources of Ukraine along with maintenance of the regional interests are proposed.

Україна відноситься до числа найменш забезпечених водою країн Європи й характеризується при цьому одним з найвищих рівнів водоспоживання та техногенного навантаження на водний басейн. У 2008 році з природних водних об'єктів було забрано 15,7 млрд.куб.м води. У поверхневі водні об'єкти скинуто 3,9 млрд.куб.м забруднених стічних вод (45% обсягу водовідведення). За період з 1990 року обсяг скидання забруднених стоків виріс на 20,5%, в т.ч. без очищення у 3,2 рази [2, с.81]. Вартість капітальних затрат на будівництво й реконструкція водоочисних споруд для припинення такого обсягу скидів оціночно перевищує 40 млрд. грн. Річний обсяг капітальних інвестицій на зазначені цілі у 2008 р. склав 0,9 млрд. грн. При збереженні таких обсягів інвестування вирішення проблем припинення забруднення водного басейну України розтягнеться на не одне десятиліття.

Надалі невирішеними залишаються питання зниження водоемності галузей господарства. Витрати свіжої води на одиницю випущеної продукції в Україні перевищують аналогічні показники у Франції в 2,5 рази, Німеччині та Великобританії – у 4,3 рази [4].Значними є непродуктивні втрати води (при транспортуванні тощо), котрі у 2007 - 2008 рр. перевищували 2,2 млрд.куб.м (15% від загального обсягу водозабору).

Значних витрат потребують заходи із запобігання та ліквідації наслідків шкідливої дії води, насамперед у гірських районах. Збитки тільки внаслідок паводку у Карпатах в 2008 році оцінюються в 1 млрд. євро. Обсяг коштів на заходи із запобігання шкідливих наслідків паводків у цьому регіоні тільки відповідно до затверджених державних програм перевищують 35 млрд. грн.

Діючі в Україні механізми фінансування заходів з охорони та відтворення водних ресурсів, стимулювання раціонального водокористування є мало-дієвими. Не забезпечується самофінансування водогосподарського комплексу. Річні надходження від встановлених зборів за спеціальне використання водних

ресурсів у 2008 р. становили 0,576 млрд. грн., зборів за скиди забруднюючих речовин у водні об'єкти 0,069 млрд. грн.

Знижує фіскальні можливості запровадженої платності водокористування неефективна система надання пільг. Фактично за базами нормативами, без пільг, збір за спеціальне водокористування стягується тільки за 10% загального обсягу використаної води [5, с. 17]. При цьому пільги практично не зв'язані із завданнями стимулювання раціонального водокористування.

Однією з головних причин такого становища є недостатнє включення водних ресурсів в орбіту економічних відносин, що в умовах трансформації господарства на ринкових засадах несе вагомі екологічні загрози й потребує активних ініціатив щодо їх недопущення. Необхідність включення екологічної складової до програм розвитку секторів економіки передбачена Концепцією національної екологічної політики України на період до 2020 року, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17.10.2007 р. № 880 – р. Відсутність ефективного механізму економічного стимулювання та фінансування галузі водного господарства зазначене серед основних причин виникнення водогосподарських проблем Концепцією Загальнодержавної цільової програми розвитку водного господарства на період до 2020 року (схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 03.09.2009 р. №1029 – р).

На наш погляд, вирішення завдань раціонального та ефективного водокористування потребує розгляду системи інститутів та інструментів регулювання процесів водокористування як взаємопов'язаного механізму та відповідного моделювання цієї системи. Нижче спробуємо висвітлити наше бачення концептуальної моделі ринкових механізмів у сфері водокористування, котра пропонується у розвиток положень зазначених вище документів та має за мету визначення сукупності взаємопов'язаних структурно-інституційних елементів та інструментів механізму економічного регулювання водокористування в Україні та її регіонах, котрі націлюються на ефективне подолання проблем досягнення раціонального використання водних ресурсів, зниження водоемності галузей національної економіки, захисту вод від забруднення та виснаження їх запасів, запобігання негативних наслідків шкідливої дії вод й мають забезпечувати економічну ефективність та екологічну безпеку функціонування водогосподарського комплексу виходячи із засад сталого розвитку.

Розглянемо її в контексті основних складових елементів та інструментів реалізації.

Вдосконалення відносин власності та прав користування водними ресурсами. Відносини власності є одним із базисних інститутів ринкових відносин. Конституцією України та Водним Кодексом України визначено, що води (водні об'єкти) є виключною власністю народу України і надаються тільки у користування. Цим обмежено можливості прямого включення водних ресурсів як природного капіталу у ринкові відносини через механізми купівлі-продажу ресурсів. Разом з тим, користувачі водних ресурсів в процесі їх експлуатації на підставі відповідних дозволів отримують можливість

накопичувати природно-ресурсну та екологічну ренту. Завдання полягає у її перерозподілі з урахуванням загальнодержавних та регіональних інтересів базуючись на оптимальному використанні сумісних з водним законодавством форм користування водними об'єктами.

Важливим у досягненні ринкового саморегулювання процесів водокористування нам вбачається розширення форма власності, адже стосовно водних ресурсів практично не використовуються можливості приватної та колективної форм власності.

Законодавчо не вирішені питання щодо можливостей застосування концесійної форми використання водних об'єктів.

Законодавчо обмежене функціонування відносин власності у галузі водокористування не компенсується розвитком ринкового інституційного середовища у сфері водокористування та ефективним державним регулюванням перерозподілу водоресурсної абсолютної та диференціальної ренти від водокористувачів в користь власника водних ресурсів через бюджетні та інші механізми.

Виходячи з цього, вдосконалення відносин власності у галузі водокористування вбачається у наступному.

- Розширення діапазону форм власності. Регульоване запровадження приватної власності на окремі водні об'єкти та колективної (комунальної) власності на водні об'єкти, що є джерелом забору води для задоволення господарсько-побутових потреб населення, промислового та іншого водопостачання.
- Розширення форм користування водними ресурсами з включенням до них концесійної форми використання водних об'єктів (промислове використання підземних вод, використання водних об'єктів для лікувальних та оздоровчих цілей, риборозведення тощо).
- Формування ринкового інституційного середовища у сфері водокористування:
 - перехід до басейнового принципу управління водогосподарським комплексом та створення регіональних (басейнових) ринків дозволів на спеціальне використання водних ресурсів;
 - стимулювання водогосподарського підприємництва;
 - сприяння розвитку елементів ринкової інфраструктури у сфері водокористування (виробничі, консалтингові, аудиторські, фінансово-кредитні, посередницькі підприємницькі структури для обслуговування потреб водогосподарського комплексу).

Використання інструментів нормативного та адміністративного регулювання водокористування. Водним законодавством України передбачено використання системи інструментів нормативного та адміністративного регулювання водокористування: дозволів, лімітів, нормативів, стандартів, обмежень та заборон, санкцій, експертизи.

Згідно зі ст. 49 Водного Кодексу України [3] спеціальне водокористування здійснюється на підставі дозволу, який видається державними органами охорони навколишнього природного середовища у разі використання води

водних об'єктів загальнодержавного значення та обласними Радами за погодженням з ними при використанні водних об'єктів місцевого значення.

Обґрунтування потреб у воді при отриманні дозволів на спеціальне водокористування має здійснюватися на основі технологічних нормативів використання води, котрі враховують технологічні витрати води на одиницю продукції, витрати на власні потреби працівників, на утримання території, втрати води при транспортуванні.

Водним Кодексом України передбачені можливості адміністративного регулювання водокористування через процедуру погодження розміщення підприємств та інших об'єктів, діяльність яких пов'язана з використанням водних ресурсів, та обмеження, тимчасову заборону і зупинення діяльності водокористувачів у разі порушення ними вимог водного законодавства.

Для забезпечення екологічної безпеки при розміщенні, проектуванні і будівництві нових та реконструкції діючих підприємств, споруд та інших об'єктів, пов'язаних з використанням вод, передбачено здійснення екологічної експертизи.

Передбачені законодавством нормативні та адміністративні важелі регулювання водокористування доповнюються відповідальністю за їх недотримання. Порушення водного законодавства тягне за собою дисциплінарну, адміністративну, цивільно-правову або кримінальну відповідальність.

В цілому логічно побудована система нормативно-адміністративного регулювання водокористування в Україні не гарантує досягнення цілей раціонального використання водних ресурсів та їх охорони від виснаження та забруднення. Проблеми полягають у труднощах об'єктивізації нормування водокористування, що мало б згладжуватися важелями економічного стимулювання раціонального водокористування. Однак нормативні та фінансово-економічні інструменти регулювання водокористування в Україні пов'язані недостатньо.

Вкрай неефективною та громіздкою є існуюча практика отримання дозволів на спеціальне водокористування. Затверджені в останні роки при наданні дозволів на спеціальне водокористування ліміти забору та використання води до двох разів вищі реальних обсягів водокористування й фактично стимулюють нераціональне використання водних ресурсів. Нормативна база дозвільної системи не розроблена.

Не введені в дію також необхідні нормативно-правові акти щодо технологічних нормативів використання води. Вони розроблені лише для житлово-комунального господарства, залізничного транспорту та рибництва.

Недоліки породжує також адміністративно-територіальний принцип побудови системи управління водогосподарським комплексом при басейновому характері формування водних ресурсів.

Подолання цих проблем вбачаємо у наступному.

- Запровадження басейнового принципу управління водогосподарським комплексом та нормування (квотування, лімітування) водокористування. Встановлення граничних загальних (сумарних) розмірів лімітів забору

води в межах басейну з наступним розподілом первинних лімітів водокористувачам в межах загального ліміту.

- Спрощення процедури отримання дозволів на спеціальне водокористування.
- Жорстке нормативно-правове регламентування встановлення стимулюючих раціональне водокористування технологічних нормативів водоспоживання для всіх сфер та галузей господарства.
- Встановлення стимулюючої скорочення використання водних ресурсів системи лімітування забору води з водних об'єктів та водоспоживання. Застосування принципу регресивного лімітування, що базується на доведенні зменшуваних лімітів.
- Створення можливостей для вільного обігу лімітів використання води в межах басейну (ринку лімітів) на договірних засадах між суб'єктами водокористування. Функціонування такої системи стимулюватиме скорочення водоспоживання водночас із задоволенням потреб у воді нових споживачів без загального збільшення відбору води з природного середовища.

Використання фінансово-економічних інструментів регулювання водокористування. Фінансово-економічним важелям відводиться особливо важлива роль в економічному механізмі природокористування. В Україні він базується на законодавчо закріпленому застосуванні принципу платності використання природних ресурсів. В галузі водокористування плату запроваджено у формі збору за спеціальне водокористування.

Згідно зі ст. 32 Водного Кодексу України збори за спеціальне водокористування, як і збори за скидання забруднюючих речовин, мають спрямовуватися на здійснення заходів щодо охорони вод, відтворення водних ресурсів, підтримання водних об'єктів у належному стані, а також на виконання робіт, пов'язаних з попередженням шкідливої дії води і ліквідацією її наслідків.

Кошти збору за використання водних об'єктів загальнодержавного значення у повному обсязі спрямовуються до державного бюджету. Збори за використання водних об'єктів місцевого значення надходять до місцевих бюджетів.

Законодавством передбачено також можливість справляння збору за погіршення якості природних ресурсів та відшкодування шкоди (збитків), заподіяних водним об'єктам у разі порушення вимог законодавства.

Однак діюча система справляння плати за використання водних ресурсів не виконує своєї основної стимулюючої раціональне водокористування функції насамперед через низькі нормативи зборів за спеціальне водокористування. Порівняно з країнами Європейського Союзу вони нижчі у 2,5 рази ніж у Польщі, у 6 разів ніж у Чехії, понад 20 разів ніж у Німеччині. Сума збору за спеціальне використання водних ресурсів у 2008 році по відношенню до валового регіонального продукту в цілому для України склала 0,08%, у Львівській області 0,04%. Незначне місце плати за воду у собівартості та ціні реалізації продукції призводить до нехтування питань раціонального водоспоживання з боку виробників. До обсягу реалізації продукції

промисловості збір за використання водних ресурсів не перевищує 0,03% - 0,04%. У ціні послуг комунальних підприємств водопостачання, де вода є безпосереднім продуктом кінцевого споживання, збір за спеціальне використання природних ресурсів не перевищує 5% тарифу для населення та 8% тарифу для комерційних споживачів.

Надходження від зборів за використання води, поряд зі зборами за скидання забруднюючих речовин, мають становити фінансову базу заходів щодо охорони вод, відтворення водних ресурсів, попередження шкідливої дії води та ліквідації її наслідків. Цю функцію збори через заниженість нормативів та відсутність їх зв'язку з потребами водоохорони не виконують.

Неузгодженість водного та бюджетно-податкового законодавства не забезпечує дотримання принципу цільового використання зборів за спеціальне водокористування на водоохоронні заходи, як це передбачено ст. 32 Водного Кодексу України. Збір за використання води, на відміну від збору за скидання забруднюючих речовин, спрямовується до загального фонду бюджету, розчиняючись у ньому.

Наявні пільги у справлянні зборів за використання води не мають стимулюючого раціональне водокористування характеру і у більшості випадків є не виправданими. Зменшення при цьому зборів через систему пільг більше як наполовину нівелює завдання включення водних ресурсів через механізми справляння збору у безпосередні економічні відносини в умовах ринкової економіки.

На нашу думку, подолання цих проблем потребує:

- Підвищення нормативів зборів за спеціальне водокористування. Розробка нової методології встановлення нормативів зборів виходячи з критеріїв досягнення стимулюючого раціональне водокористування ефекту, орієнтування на світовий рівень плати за відбір води з природного середовища з урахуванням впливу зборів за використання води на цінові параметри кінцевої продукції та ринкову конкурентоспроможність вітчизняних товарів і послуг.
- Врахування при встановленні нормативів зборів потреби у коштах для фінансування заходів щодо охорони води, відтворення водних ресурсів, підтримання водних об'єктів у належному стані, а також на виконання робіт, пов'язаних з попередженням шкідливої дії води і ліквідацією її наслідків.
- Забезпечення цільового надходження та використання зборів за спеціальне водокористування. Спрямування зборів до спеціального фонду бюджетів з виділенням окремого бюджетного призначення на фінансування цільових програм з раціонального водокористування.
- Перегляд діючих пільг та знижуючих коефіцієнтів справляння зборів за використання води. Надання пільг пов'язувати з досягненням ефектів зі скорочення водоспоживання та шкідливого впливу на водний басейн.

Стимулювання раціонального водокористування. Законодавством України (Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища», ст. 48) визначено шляхи стимулювання раціонального використання природних

ресурсів, охорони навколишнього природного середовища [3]. Стосовно сфери водокористування передбачені вказаним вище законом податкові пільги не діють. Передбачені природоохоронним законодавством можливості стимулювання раціонального водокористування не реалізовані.

Закони України «Про систему оподаткування», «Про оподаткування прибутку підприємств», «Про податок на додану вартість» не містять положень про пільги за досягнення раціонального водокористування й охорону вод від забруднення.

Відсутня також можливість отримання коштів природоохоронних фондів чи загального фонду бюджету на заходи зі скорочення водоспоживання, переходу на маловодні чи безводні технології.

Вбачаємо за доцільне:

- Включити до податкового законодавства положення щодо зменшення бази або об'єкта оподаткування у повному розмірі інвестицій на впровадження водоощадливих чи безводних екологічно нешкідливих технологій з гарантованим водозберігаючим ефектом.
- Передбачити у податковому законодавстві можливості прискореної амортизації водоочисного обладнання та основних фондів, що забезпечують водозберігаючий ефект.
- Вирішити питання щодо можливостей цільового отримання водокористувачами з державних природоохоронних чи інших спеціальних фондів бюджету коштів на впровадження водозберігаючих технологій та можливостей компенсування з цих фондів відсотків за залученими для цих цілей банківськими кредитами.

Забезпечення регіональних інтересів при використанні водних ресурсів. Водні ресурси регіонів відносяться до двох категорій: загальнодержавного та місцевого значення. Чинним законодавством передбачено широкі повноваження для регіонів (обласних, районних, міських, сільських, селищних органів місцевого самоврядування) у розпорядженні водними ресурсами місцевого значення. Їх повноваження стосовно найбільш поширених водних ресурсів загальнодержавного значення обмежуються лише погодженнями розміщення підприємств та інших об'єктів, діяльність котрих пов'язана з використанням водних ресурсів і може негативно впливати на їх стан, та можливостями обмеження, тимчасової заборони (зупинення) чи припинення діяльності підприємств, установ, організацій в разі порушення ними вимог водного законодавства в межах своєї компетенції.

Аналогічна ситуація з питаннями розподілу зборів за спеціальне водокористування. Регіональні органи управління мають вплив лише на збори за використання водних ресурсів місцевого значення, роль котрих у забезпеченні спеціального водокористування незначна.

Надходження переважної частини збору за використання водних ресурсів регіонів до державного бюджету (до місцевих – лише збір за використання водних ресурсів місцевого значення) позбавляє території фінансової бази для вирішення питань стійкого розвитку їх водогосподарських комплексів. Необхідними є зміни в цій частині міжбюджетних відносин. Їх актуальність

зумовлюється й перспективами переходу на басейновий принцип управління функціонуванням водогосподарських комплексів.

Відсутніми є чітко обумовлені й зафіксовані у нормативно-розпорядчих документах критерії та методи урахування регіональної специфіки при лімітуванні забору й споживання води, встановленні нормативів збору за спеціальне водокористування.

Необхідно:

- Підвищити роль регіонів в управлінні водокористуванням шляхом поширення на рівень обласних, районних та інших місцевих Рад, місцевих органів виконавчої влади повноважень, що стосуються погодження дозволів на спеціальне водокористування, встановлення лімітів забору й використання води, нормативів збору за спеціальне водокористування.
- Вдосконалити міжбюджетні відносини в частині надходження та використання коштів збору за спеціальне водокористування при справлянні збору за спеціальне використання водних ресурсів загальнодержавного значення.
- Запровадити обов'язкову систему перспективного та поточного територіального планування заходів з водокористування й водоохорони.
- Потребу у коштах для фінансування заходів планів та програм з водокористування й охорони вод враховувати як один з ключових факторів при встановленні нормативів збору за спеціальне водокористування.

Підняті у нашому дослідженні питання привертають увагу цілого ряду українських вчених (Веклич О.О., Голян В.А., Данилишин Б.М., Міщенко В.С., Огонь Ц.Г., Хвесик М.А. та ін). На наше переконання, і наукою, і практикою нагромаджено достатньо досвіду для успішного вирішення проблем вдосконалення й розвитку інститутів та інструментів управління водогосподарським комплексом та регулювання водокористування. Необхідні лише об'єднання зусиль, спільна робота науковців, фахівців органів державного й територіального управління у даному напрямку для обґрунтування й внесення необхідних законодавчих ініціатив та розробки і впровадження актуального інструментарію вдосконалення водокористування.

Література

1. Водний Кодекс України [Електронний документ]. – Режим доступу: <http://www.nau.kiev.ua/nau10/ukr/getcnt.php?uid=1011.17.0&nobreak>.
2. Довкілля України. Статистичний збірник. – К.: Державний комітет статистики України, 2008. – 216 с.
3. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» [Електронний документ]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/lavs/main.cgi?nreg=1264-12>.

4. Концепція національної екологічної політики України на період до 2020 року [Електронний документ]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
5. Огонь Ц.Г. Ефективність оподаткування та проблеми раціонального використання й відновлення водних ресурсів / Ц.Г. Огонь // Економіка України. – 2010. – № 1. – С. 16–28.