

УДК 338.24.021.8:627.12

Сяська О.В., к.е.н., ст. викладач

Рівненський державний гуманітарний університет

АНАЛІЗ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕСІВ ВОДОКОРИСТУВАННЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЙОГО ЗАСТОСУВАННЯ В УКРАЇНІ

Визначено основні проблеми, які гальмують розвиток водопостачальних підприємств України. Проведено аналіз економічного регулювання процесів водокористування в країнах Євросоюзу, на основі якого запропоновано рекомендації для стимулювання раціонального використання водних ресурсів в Україні.

Ключові слова: раціональне водокористування, платежі за використання водних ресурсів.

Syaska O.

THE ANALYSIS OF FOREIGN EXPERIENCE IN REGULATING PROCESSES OF WATER USE AND PROSPECTS FOR ITS APPLICATION IN UKRAINE

Main problems are determined which hinder the development of water supply enterprises in Ukraine. The analysis is carried out of the economic regulation of water use processes in the countries of the European Union on the basis of which recommendations are suggested for stimulating the rational use of water resources in Ukraine.

Key words: rational water use, payments for using water resources.

Сяская Е.В.

АНАЛИЗ ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРОЦЕССОВ ВОДОПОЛЬЗОВАНИЯ И ПЕРСПЕКТИВЫ ПРИМЕНЕНИЯ ЕГО В УКРАИНЕ

Определены основные проблемы, которые тормозят развитие водоснабжающих предприятий Украины. Проведен анализ экономического регулирования процессов водопользования в странах Евросоюза, на основе которого предложены рекомендации по стимулированию рационального использования водных ресурсов в Украине.

Ключевые слова: рациональное водопользование, платежи за пользование водными ресурсами.

Постановка проблеми у загальному вигляді і її зв'язок з важливими науковими та практичними завданнями. Водні ресурси відіграють значну роль в економіці будь-якої держави. Забезпеченість водою – один з найважливіших економічних показників, який характеризує економічне положення країни. Поряд з працею та капіталом водні ресурси також є фактором виробництва, а їх відсутність або погана якість води приводять до збільшення витрат інших ресурсів.

В останні роки в світі гостро постає проблема забезпечення раціонального використання водних ресурсів в зв'язку зі зростанням обсягів водоспоживання. Сучасний розвиток суспільства та промисловості вимагає залучення все більшої кількості водних ресурсів. За прогнозними даними ООН в 2050 році майже 2,5 мільярда людей відчують нестачу води, якщо тенденції споживання води залишаться на сталому рівні.

За запасами питної води та кількістю джерел водопостачання Україна знаходиться на останньому місці в Європі, а питомі норми водоспоживання перевищують аналогічні показники розвинутих країн у 2–3 рази. Основною причиною високих показників питомого водоспоживання в Україні є втрати води, які в системах водопостачання сягають 30–40 %, а в деяких регіонах перевищують 50 % [3]. Комунальне господарство України характеризується зношеністю комунікацій та устаткування, застарілими методами очистки води. Половина водогінних мереж потребує заміни. Поганий стан систем водопостачання, водовідведення й очистки стічних вод пов'язаний з недостатнім фінансуванням галузі.

Тарифи на послуги водопостачання та водовідведення приблизно в три рази нижчі, ніж у країнах Західної Європи. При відносно низькому рівні тарифів, споживання води в Україні перевищує водоспоживання в країнах ЄС. Це пов'язано як з великими втратами води, так і з історично сформованим стереотипом споживання води як „безкоштовного” ресурсу, відсутністю стимулів зниження водоспоживання. Отже, раціональне використання і охорона водного фонду країни є надзвичайно важливою природничо-науковою та соціально-економічною проблемою, яка вирішується на основі балансу між необхідним економічним ростом та збереженням водних ресурсів. Оскільки європейська система управління процесами

водокористування є більш ефективною, тому необхідно враховувати зарубіжний досвід і використовувати його для регулювання водогосподарської діяльності в Україні.

Аналіз останніх досліджень, у яких започатковано вирішення проблеми. Проблеми забезпечення раціонального використання водних ресурсів розглянуті в працях А.В. Бодюка, В.А. Голяна, Б.М. Данилишина, С.І. Дорогунцова, Н.В. Збагерської, В.С. Кравціва, В.А. Сташука, М.А. Хвесика, А.П. Чернявської, А.В. Яцика та ін., де пропонуються організаційні та економічні заходи, спрямовані на стабілізацію діяльності водогосподарських комплексів та охорону і відтворення водноресурсного потенціалу. Однак, незважаючи на значимість і цінність проведених досліджень, питання забезпечення ефективного раціонального водокористування, охорони і відтворення водноресурсного потенціалу залишається до кінця невирішеним.

Цілі статті. Метою даної роботи є вивчення та аналіз основних механізмів регулювання процесів водокористування в країнах Євросоюзу і на основі цих досліджень розробка пропозицій щодо удосконалення організаційно-економічного механізму стимулювання раціонального використання водних ресурсів в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. З метою удосконалення системи стимулювання раціонального використання водних ресурсів в Україні, розглянемо основні механізми регулювання процесів водокористування в країнах Євросоюзу.

У Німеччині фінансову основу водокористування складають платежі за використання водних ресурсів. Розмір щорічної плати визначається на основі даних підприємств-водокористувачів про їх потреби у воді на плановий рік. Складається кошторис витрат, в якому окремо визначаються витрати на забезпечення водозабору, прийом і очистку стічних вод, підтримку рівня води у водному джерелі та на інші види робіт. З урахуванням витрат на всі види робіт і заявок водокористувачів встановлюється річний внесок кожного споживача. Він визначається таким чином, щоб ці внески могли забезпечити роботи з: регулювання режиму стоку вод, пропуску паводків і повеней; підтримки рівня поверхневих вод,

необхідного для нормального функціонування водогосподарського об'єкта; постачання води для населення і промисловості; відведення стічних вод; утилізації відходів; запобігання й усунення негативних екологічних явищ, викликаних підвищенням рівня ґрунтових вод; ліквідації наслідків скиду стічних вод.

До внесків, які сплачують водокористувачі за забір води, зараховуються податки, передбачені законами про охорону, використання і утримання водних джерел, про регулювання режиму забору води, крім плати за скид стічних вод. Затверджені відповідні інструкції, які визначають розмір внесків підприємств-водокористувачів за забір води, частку безповоротного водоспоживання, вимоги до якості води, режим водозабору в години пікових навантажень, а також затверджується і фінансується перспективний (на термін не менше ніж 5 років) план розвитку водогосподарської системи.

Водокористування в комунальному господарстві Німеччини характеризується відокремленістю водопостачальних підприємств від підприємств, що здійснюють водовідведення. Приблизно 6700 підприємств у Німеччині відповідають за водопостачання і 8000 підприємств – за відведення та очищення стічних вод. Більша частина комунальних підприємств належить державі. Третина діючих водопостачальних підприємств мають приватну форму власності і саме вони забезпечують водою більше половини населення країни [5].

З метою удосконалення системи ціноутворення, Німеччина відмовилась від надання соціальної допомоги населенню через комунальні підприємства і перейшла до адресного субсидіювання. Вивільнені кошти були направлені у якості інвестицій на модернізацію водопровідних мереж і обладнання, впровадження інноваційних технологій. При цьому відбулося значне зростання вартості наданих послуг.

Тарифи за водопостачання і водовідведення не залежать від доходів споживачів води і розраховуються таким чином, щоб покрити витрати на модернізацію і заміну водопровідних мереж, утримання зон санітарної охорони водойм тощо, виходячи із фактичних річних витрат на забір води, її очистку і транспортування до споживачів. Натомість споживачі отримують надійне цілодобове водопостачання та високу якість питної води.

Поряд з поточними експлуатаційними витратами до складу тарифу входять капітальні витрати (амортизація і відсотки за вкладений капітал). Високі тарифи на водопостачання стимулюють населення до раціонального використання водних ресурсів.

З 1990 р. в Німеччині спостерігається тенденція до зменшення обсягів використання водних ресурсів, що пов'язано з застосуванням сучасної техніки, багаторазовим і повторним використанням води у виробничих процесах та бережливим ставленням до води споживачів. Німеччина серед промислово розвинених країн відрізняється найнижчим рівнем водокористування.

Франція розділена на шість гідрографічних басейнів [1], кожен з яких управляється своїм водним агентством, яке є виконавчим органом. Водні агентства захищають водні об'єкти та інтереси водокористувачів, визначають розмір та порядок стягнення плати за воду. Розмір платежів дозволяє водним агентствам здійснювати водогосподарські заходи і проводити дослідження за багаторічними програмами.

Платне водокористування здійснюється двома видами податкових виплат: плата за порушення якості водних ресурсів та платежі за водоспоживання, які йдуть на поліпшення стану водних ресурсів. Розмір виплат встановлюється адміністративною радою водного агентства. За водопостачання відповідають муніципалітети, а за тарифи, якість наданих послуг та за дотримання державних нормативів несе відповідальність мер міста. Якщо послуги з водопостачання та водовідведення надає муніципалітет, тарифи встановлюються політичним рішенням. Муніципалітет отримує додаткові доходи, якщо розмір тарифів більше від собівартості, в протилежному випадку він фінансується з інших джерел доходів.

Приблизно 70 % французьких систем водопостачання експлуатується приватними компаніями, в контракті з якими передбачено застосування мером штрафних санкцій у випадку порушення компанією вимог до якості води. На практиці компанії водопостачання безпосередньо приймають участь у моніторингу якості води та обговорюють з Міністерством охорони здоров'я нормативи і питання, які стосуються якості води.

Плата за воду у Франції стягується за біномним (двоставковим) тарифом. При цьому розмір плати, що стягується з водокористувача, визначається за формулою:

$$Y = ax + b,$$

де Y – розмір плати, який визначається за середньою вартістю води з урахуванням передбачених системою тарифікації надбавок до базової ціни; x – обсяг використаної води; a – собівартість 1 м³ води; b – абонементна плата, яка стягується навіть при відсутності забору води. Визначення оптимальних значень параметрів a і b є важливою задачею, яка несе як соціально-політичний, так і економічний характер.

Високе значення абонементної плати дозволяє водопостачальним підприємствам мати надійні гарантії з оплати своїх послуг. Високе значення параметра b також може привести до нераціональних витрат води і до труднощів у задоволенні попиту, що є важливим при відсутності нормування витрат води у Франції. Таким чином, встановлення оптимальних співвідношень між параметрами a і b являє собою соціальну задачу, до вирішення якої залучаються також представники громадськості та державних соціальних служб.

Водна політика у Франції ґрунтується на спільній формі управління всіх зацікавлених сторін: водокористувачів, підприємців, фермерів, організацій з охорони навколишнього природного середовища. Зібрані податки за водокористування дають можливість фінансувати роботи з відновлення водних ресурсів і моніторингу якості води.

У Нідерландах найбільші річки, озера, канали і прибережні води знаходяться в державній власності і підпорядковуються міністру транспорту. Управління іншими водними об'єктами здійснюють 12 провінцій, функції яких, в основному, делеговані Радам по водним ресурсам [4, 6]. Система платного водокористування побудована на принципі повного відшкодування витрат на водогосподарські заходи. Ці відшкодування включають:

1. Податок Водного Управління. Платниками є населення, промисловість і сільське господарство. Ставка податку варіюється від чисельності населення даної території та її географічних особливостей (30% – платежі від населення і 70% – власники

будинків, адміністративних будівель, сільгоспугідь, адміністрації лісових угідь та природних територій).

2. Плата за скид стічних вод. Кожне Водне Управління встановлює свій тариф, який розраховується в залежності від обсягу стічних вод, витрат на очистку і управління якістю водних об'єктів. Платежі встановлюються на всі види прямого та непрямого скиду стічних вод і надходять до державного бюджету.

3. Плата за забір підземних вод надходить у фонд адміністрації провінції і направляється на дослідження із запобігання виснаження підземних вод. Провінція має право обмежувати забір підземних вод.

4. Податок за використання системи каналізації покриває витрати муніципалітету на утримання системи каналізації. На території Нідерландів функціонує комбінована система каналізації для стічних і зливових вод.

Кошти від різних зборів розподіляються, як правило, в індивідуальному порядку на рівні виникнення прибутку від водокористування або на рівні виникнення збитків (згідно з принципами „користувач платить” і „забруднювач платить”). Протипаводкові заходи фінансуються урядом з державного бюджету. На регіональному рівні ці заходи фінансуються з коштів від податку Водного управління.

Комунальні підприємства, які надають послуги з водопостачання населенню, підпорядковуються Міністерству житлового господарства, містобудування і навколишнього середовища. Функції водовідведення перебувають під патронатом муніципальних органів влади. Очищенням стічних вод займаються Ради по водним ресурсам в рамках своєї природоохоронної діяльності, в деяких випадках створюються спеціалізовані організації для очищення стічних вод. Для скиду будь-яких стічних вод у поверхневі водні об'єкти необхідно отримати ліцензію і внести плату за забруднення навколишнього середовища незалежно від того, відводяться стічні води в систему каналізації або скидаються безпосередньо у поверхневі водні об'єкти.

Діяльність Рад фінансується, в основному, за рахунок податків з фізичних і юридичних осіб, відповідальних за забруднення водних ресурсів. Наприклад, каналізаційні очисні споруди експлуатуються за принципом повного покриття витрат,

тому тарифи на території різних Рад значно варіюються в залежності від обсягу необхідних капіталовкладень.

В Іспанії всі водні об'єкти знаходяться в державній власності. Регулювання процесами водокористування здійснюється на основі планування, басейнового управління та платності водокористування. Управління водними ресурсами здійснюють 14 басейнових конфедерацій, які вирішують наступні завдання [2]: встановлення цін на воду; видача дозволів на водокористування (забір води і скид стоків); розвиток водних ресурсів; моніторинг водних об'єктів; контроль за дотриманням встановлених норм (кількість і якість води); розробка і перегляд басейнового плану використання водних ресурсів; управління і контроль тих видів водокористування, які мають суспільну значимість або впливають більш ніж на один автономний регіон.

Систему платного водокористування складають платежі за забір і використання водних ресурсів та забруднення водних джерел. За рахунок цих платежів фінансуються заходи щодо охорони вод, відтворення водних ресурсів і підтримки водних об'єктів у належному стані. Платежі за водокористування покривають лише незначну частину витрат конфедерації, решта витрат покривається урядовими субсидіями.

Плата за міське комунальне водопостачання нараховується за подвійною системою. З одного боку, плата залежить від кількості поданої води, з іншого боку – від обсягу використаної води. В останньому випадку плата збільшується пропорційно обсягу використаної води. Розмір тарифу за водопостачання для населення залежить від району Іспанії та технічної складності подачі води. Вода може подаватися двох видів (питна і технічна). Відповідальність за міське комунальне водопостачання покладена на муніципальну владу.

В зв'язку з дефіцитністю водних ресурсів в деяких регіонах Іспанії, місцеві муніципалітети можуть встановлювати ліміти на водопостачання. При цьому тарифи на послуги водопостачання для населення в багатьох регіонах країни є невисокими, однак при перевищенні встановленого ліміту на водоспоживання тарифи значно зростають. Такий захід спонукає населення до раціонального водокористування.

В Іспанії в основі плати за водовідведення лежить принцип „забруднювач платить”, розмір якої залежить від вмісту забруднюючих речовин та обсягу скинутих стічних вод у водні об’єкти. Це дає змогу державі за рахунок отриманих коштів будувати необхідні очисні споруди без додаткових витрат. За порушення норм очистки стічних вод комунальні підприємства сплачують досить великий штраф.

У *Великобританії* управління водним господарством здійснюється за басейновим принципом і носить чітко виражений регіональний характер. Фінансове забезпечення діяльності басейнових управлінь ведеться, головним чином, за рахунок „продажу” послуг водогосподарського призначення, частково за рахунок бюджету та інших джерел фінансування. Платежі за забір води з водних об’єктів і за скид стічних вод диференційовані по регіонам країни [7].

Сьогодні всі водопровідно-каналізаційні підприємства Великобританії знаходяться в приватній власності. Державний контроль за діяльністю цих підприємств забезпечується в рамках системи державного ліцензування. Ліцензія на здійснення діяльності продовжується за умови досягнення прийнятних показників ефективності. Після закінчення перших 25 років дії ліцензії, у випадку незадовільних показників діяльності водопровідно-каналізаційного підприємства, уряд може її відкликати, повідомивши про це підприємство за 10 років до відкликання.

Приватні підприємства не фінансуються з державного або місцевого бюджетів. Вони забезпечують фінансування капіталовкладень і експлуатаційних витрат через тарифи на послуги водопостачання та водовідведення шляхом залучення позик на фінансових ринках або випуску облігацій на фондовій біржі. Підприємства володіють значними ресурсами, величезними оборотами і надійними джерелами надходження доходів.

Успіх приватизації підприємств водопостачання і водовідведення підтверджується підвищенням ефективності та якості наданих послуг і зниженням витрат, що є характерним для всієї галузі. Метою регулювання діяльності водопровідно-каналізаційних підприємств є забезпечення належного обліку соціальних, економічних і політичних аспектів фінансування

послуг водопостачання і водовідведення, стягнення плати з абонентів у рамках прозорої системи.

У Великобританії спостерігається досить високий рівень відшкодування витрат водопровідно-каналізаційним підприємствам за надані населенню послуги з водопостачання і водовідведення. При визначенні тарифів використовується підхід, який передбачає визначення тарифної плати у вигляді фіксованої і змінної частини. Фіксованою є плата за обслуговування рахунка, виставлення плати за комунальні послуги (включно з поштовими витратами), збирання платежів, ведення обліку, технічне обслуговування та заміна водолічильників, а також знімання показань лічильників. Фіксована складова частина нарахувань не залежить від фактичних обсягів водоспоживання. Змінна компонента включає всі інші витрати, пов'язані з виробництвом і наданням послуг. Від їх розміру залежить фактична вартість одиниці послуги, яка розраховується на базі всіх витрат, що не були враховані при визначенні фіксованої плати. При цьому інвестиційна складова знаходиться у фіксованій частині тарифу. Відповідальність за втілення інновацій у технологічні процеси з метою покращення якості наданих послуг безпосередньо покладено на водопровідно-каналізаційні підприємства.

Контроль за виконанням водопостачальними підприємствами своїх зобов'язань щодо забезпечення споживачів водою належної якості покладений на Інспекцію з питної води. Цей контроль здійснюється в рамках вивчення представлених підприємствами даних про показники якості питної води і щорічних перевірок водопровідних очисних споруд та інших виробничих об'єктів, які використовуються водопровідно-каналізаційними підприємствами для виробництва питної води.

Аналіз європейського досвіду управління водокористуванням показав, що в країнах Євросоюзу експлуатаційна діяльність водогосподарських підприємств повністю фінансується за рахунок водокористувачів, за винятком водогосподарських заходів загальнодержавного значення, які фінансуються з державного бюджету.

В основі водогосподарської діяльності лежить концепція платного водокористування, яка характеризується тим, що:

1. Платне водокористування забезпечує ощадливе використання води та охорону водних ресурсів.

2. Основним при визначенні тарифів на воду є витратний підхід, інші підходи мають обмежене застосування.

3. Для потреб водогосподарського будівництва використовуються державні субсидії.

Ставки платежів за водокористування визначаються з використанням підходу, який передбачає оцінку середньої вартості води і витрат, необхідних для проведення водогосподарських заходів. Розмір щорічної плати за водопостачання та водовідведення розраховується в залежності від запланованих експлуатаційних заходів на рік. Річні внески водокористувачів розраховуються таким чином, щоб покрити витрати на заплановані експлуатаційні заходи.

На основі проведеного аналізу можна зробити висновок, що європейську систему платного водокористування доцільно використовувати в Україні для фінансування водогосподарської діяльності. Зокрема, стосовно оподаткування використання водних об'єктів слушним є досвід Франції, коли плату за водокористування і забруднення вод одержують безпосередньо басейнові управління, використовуючи її для фінансування заходів, які забезпечують можливість задовольняти потреби водокористувачів у воді потрібної якості та підтримувати сприятливий екологічний стан водних об'єктів. Французька водна політика ґрунтується на спільній формі управління всіх зацікавлених сторін: водокористувачів, організацій з охорони навколишнього природного середовища і безпосередньо басейнових управлінь.

У комунальному господарстві, при розрахунку тарифів на послуги водопостачання варто, на наш погляд, використовувати досвід Німеччини, де тарифи визначаються таким чином, щоб покрити витрати на модернізацію і заміну водопровідних мереж, утримання зон санітарної охорони водоєм тощо, виходячи із фактичних річних витрат на забір води, її очистку і транспортування до споживачів.

Висновки. Аналіз зарубіжного досвіду використання водних ресурсів показав, що у західноєвропейських країнах управління водокористуванням проводиться за схемою, яка передбачає

корпоративне управління використанням і охороною водних ресурсів з боку водокористувачів. Держава передає водні ресурси в концесію басейновим управлінням, які здійснюють фінансування водогосподарських заходів.

Кожне басейнове управління на своїй території здійснює: оцінку водних ресурсів і регулювання стоку; контроль за водозабором та скиданням забруднюючих речовин; заходи з охорони водних ресурсів; роботи з запобігання повеней, тобто усі види водогосподарської діяльності. Внески водокористувачів у вигляді плати за воду використовуються для фінансування діяльності басейнових управлінь.

Одним із напрямків удосконалення системи економічного регулювання водокористування в Україні є використання європейського досвіду управління водогосподарською діяльністю та залучення інвестицій у водогосподарське будівництво. В зв'язку з тривалістю будівельного циклу у водному господарстві, інфляцією, значною зношеністю основних фондів, держава повинна гарантувати підтримку інвесторам для здійснення інвестиційної діяльності.

1. Государственная водохозяйственная политика во Франции. Французский опыт в поддержку международных инициатив [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.cawater-info.net/review/pdf/wa-ter_france.pdf.

2. Натальчук С.М. Мировой опыт применения водного законодательства / С.М. Натальчук // Природные ресурсы России: управление, экономика, финансы. Спецвыпуск: водное хозяйство России.– 2003. – С. 32–42.

3. Національна доповідь про якість питної води та стан питного водопостачання в Україні у 2012 році. – К. : Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, 2013. – 450 с.

4. Черняев А.М. Россия, Нидерланды: два кодекса [Електронний ресурс] / А.М. Черняев, Н.Б. Прохорова. – Режим доступу : <http://www.greensalvation.org/old/Russian/Cooperation/Bereginya/9-04/12-3.htm>.

5. Biswas A. Integrated Water Resources Management: Reassessment / A. Biswas // Water International. – 2004. – Vol. 29, № 2. – P. 248–256.

6. Kozlova I. Water pricing in the Russian Federation and the Netherlands / I. Kozlova, K. Krutikova, T. Botterweg, E. Uiterwaal // RosNIIVKh & RIZA, RIZA Werkdocument, 2003.064x.

7. Water resources for the future. A summary of the strategy for England and Wales / Environment Agency Review, 2003. – 26 p.