

ЕКОНОМІКА ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ ТА ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА

УДК 556.18(477.7)

DOI: <https://doi.org/10.32840/1814-1161/2019-6-21>

Кирилов Ю.Є.

доктор економічних наук, професор,
професор кафедри публічного управління та адміністрування
Херсонського державного аграрного університету

Андрієнко І.О.

начальник
Басейнового управління водних ресурсів нижнього Дніпра

Kirillov Yurii

Doctor of Economics, Professor,
Professor of the Department of Public
Management and Administration,
State Higher Educational Institution
"Kherson State Agrarian University"

Andriyenko Igor

Head of Basin authority of water resources of lower Dnieper

БАСЕЙНОВИЙ ПРИНЦИП УПРАВЛІННЯ ВОДНИМИ РЕСУРСАМИ: РЕГІОНАЛЬНИЙ АСПЕКТ

WATER RESOURCE MANAGEMENT PRINCIPLE: REGIONAL ASPECT

Управління водними ресурсами є частиною публічного управління країною. Управління водними ресурсами пройшло шлях значних перетворень та реформування від адміністративно-територіального принципу керівництва до басейнового, де другий доводить свою ефективність і правильність застосування. Перехід до басейнового принципу управління водними ресурсами був зумовлений підписанням Угоди про асоціацію з Європейським Союзом. Застосування басейнового принципу управління водними ресурсами на регіональному рівні, особливо якщо він реалізований на еколого-економічних засадах, приведе до забезпечення регіону водою високої якості та в достатніх обсягах. Якщо активно реалізовувати положення цього принципу по регіонах, то у них з'явиться можливість стабілізувати, а згодом покращити екологічний стан водних об'єктів та зменшити їх забруднення, що сприятиме відновленню природно-екологічного стану водної екосистеми, який є основою для постачання питної води населенню. У статті розкрито сутність басейнового принципу управління водними ресурсами. Розкрито специфіку впровадження цього принципу на прикладі суббасейну нижнього Дніпра. Виділено проблемні питання щодо застосування басейнового принципу управління водними ресурсами, наведено шляхи їх вирішення. Охарактеризовано стан водогосподарського комплексу Херсонської області та напрями його покращення. Розкрито сутність методів економічного регулювання водокористування суббасейну нижнього Дніпра.

Ключові слова: басейновий принцип, регулювання водокористування, управління водними ресурсами, басейнова рада, стратегія мінімізації споживання, дефіцит води, ринок води.

Управление водными ресурсами является частью публичного управления страной. Управление водными ресурсами прошло путь значительных преобразований и реформирования от административно-территориального принципа управления к бассейновому, где второй доказывает свою эффективность и правильность применения. Переход к бассейновому принципу управления водными ресурсами был обусловлен подписанием Соглашения об ассоциации с Европейским Союзом. Применение бассейнового принципа управления водными ресурсами на региональном уровне, особенно если он реализован на эколого-экономических основах, приведет к обеспечению региона водой высокого качества и в достаточных объемах.

Если активно реализовывать положения этого принципа по регионам, то у них появится возможность стабилизировать, а впоследствии улучшить экологическое состояние водных объектов и уменьшить их загрязнение, что будет способствовать восстановлению природно-экологического состояния водной экосистемы, которое является основой для поставки питьевой воды населению. В статье раскрыта сущность бассейнового принципа управления водными ресурсами. Раскрыта специфика внедрения этого принципа на примере суббассейна нижнего Днепра. Выделены проблемные вопросы касательно применения бассейнового принципа управления водными ресурсами, приведены пути их решения. Охарактеризованы состояние водохозяйственного комплекса Херсонской области и направления его улучшения. Раскрыта сущность методов экономического регулирования водопользования суббассейна нижнего Днепра.

Ключевые слова: бассейновый принцип, регулирование водопользования, управление водными ресурсами, бассейновый совет, стратегия минимизации потребления, дефицит воды, рынок воды.

Water management is part of the country's public governance. It is one of the priority directions of the state policy of Ukraine, which is considered as one of the most important factors for the sustainable development of society. Water resources management has undergone significant transformations and reforms from the administrative-territorial principle of management to the basin, where the second proves its effectiveness and correctness. The transition to the basin principle of water management was conditioned by the signing of the Association Agreement with the European Union. The application of the basin principle of water management at the regional level, especially if it is implemented on ecological and economic grounds, will lead to providing the region with high quality water and in sufficient volumes. If the provisions of this principle are actively implemented in the regions, they will have the opportunity to stabilize and subsequently improve the ecological status of water bodies and reduce their pollution, which will contribute to the restoration of the natural ecological status of the aquatic ecosystem, which is the basis for the supply of drinking water to the population. The strategic goal of basin water management is to ensure the basin balance of water development, water protection and reproduction of water resources based on the consistency of legal bases and management actions of water users on the basin principle, aimed at sustainable water supply in the population and economic sectors technological standards for the use of water resources, prevention of harmful effects of water. The essence of the basin principle of water resources management is revealed in the article. The specificity of implementation of this principle on the example of the sub-basin of the lower Dnieper is revealed. The problem issues related to the application of the basin principle of water resources management are highlighted and the ways of their solution are given. The state of the water management complex of Kherson region and directions for its improvement are described. The essence of methods of economic regulation by water use of the sub-basin of the lower Dnieper is revealed.

Keywords: basin principle, water management, water management, basin council, strategy for minimizing consumption, water scarcity, water market.

Постановка проблеми. Стратегічний курс України на втілення принципів сталого розвитку в соціально-економічну сферу підвищує вагомість механізмів забезпечення ефективної діяльності бюджетних установ, особливо тих, що безпосередньо пов'язані з природними ресурсами країни. До недавнього часу управління водними ресурсами в Україні здійснювалося за адміністративно-територіальним поділом, вважалося, що річки також мають кордони між областями. Рішення щодо екологічного стану та використання ресурсів річок приймалося обласними управліннями водних ресурсів, які підпорядковані Державному агентству водних ресурсів України. Кожен район управляв окремо, а інтегрованого управління не здійснювалося. Нині все змінилось, а управління водними ресурсами тепер здійснюється за басейновим принципом, що стало основним пріоритетом для нашої держави задля збереження водних ресурсів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Значну увагу вивченню питання управління водними ресурсами за басейновим принципом в контексті регіонів приділяють фахівці Державного агентства водних ресурсів України, басейнові управління водних ресурсів та вчені Інституту водних проблем і меліорації НААН, Інституту економіки природокористування та сталого розвитку НАУ.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є аналіз та характеристика впровадження басейнового принципу управління водними ресурсами з огляду на регіональні особливості Херсонщини.

Виклад основного матеріалу дослідження. Управління водними ресурсами є частиною публіч-

ного управління країною. Перехід до басейнового принципу управління водними ресурсами був зумовлений підписанням Угоди про асоціацію з Європейським Союзом. Під час впровадження та реалізації басейнового принципу управління водними ресурсами виникла низка таких проблемних питань, до яких ні держава, ні громадськість не були готові:

- звичка працювати за застарілою схемою, яка базувалась на адміністративно-територіальному поділі, не збігається з гідрографічними кордонами басейнів водних об'єктів;

- складність та недоцільність поєднання в сучасних умовах функцій реалізації державної політики у сфері використання та відтворення водних ресурсів і господарських функцій, таких як забезпечення задоволення потреб населення й галузей економіки у водних ресурсах, здійснення управління об'єктами державної власності, забезпечення експлуатації державних водогосподарських об'єктів та забезпечення проектування, будівництва й реконструкції систем захисту від шкідливої дії вод, водопроводів, систем водопостачання та каналізації, гідротехнічних споруд і каналів, меліоративних систем та водогосподарських об'єктів багатопільового використання;

- відсутність практики врахування інтересів зацікавлених сторін, що здійснюють водокористування задля виробництва товарів і послуг;

- відсутність ефективних економічних механізмів управління водними ресурсами та стимулювання ефективного водокористування;

– недостатній рівень фінансування водної галузі, що є наслідком неповного розуміння суспільством наявних екологічних (водних) проблем внаслідок недостатньої поінформованості та низького рівня екологічної культури населення;

– відсутність поняття суспільної екологічної свідомості у представників бізнесу в різноманітних галузях економіки, які ігнорують питання щодо планування та вжиття природоохоронних (водоохоронних) заходів;

– недостатня участь зацікавлених сторін в управлінні водними та іншими природними ресурсами річкових басейнів, що приводить до ігнорування їх економічних інтересів державними органами управління;

– відсутність басейнових геоінформаційних систем із банками еколого-водогосподарської інформації.

Підходити во вирішення вказаних питань необхідно комплексно.

По-перше, слід формувати людський капітал. Формування й здійснення нової політики водного менеджменту без команди однодумців і фахових спеціалістів неможливі. Відсутність належної комунікації, організованого обміну інформацією та знаннями між фахівцями як самої водної галузі, так і дотичних до неї стає причиною неефективної роботи людського ресурсу, кадровий потенціал не використовується повністю, результатом чого стає неможливість оперативного реагувати та приймати виважені, зокрема управлінські, рішення у водному секторі.

По-друге, слід пам'ятати про матеріальні ресурси. Недостатнє бюджетне фінансування сповільнює темпи впровадження басейнового принципу управління водними ресурсами. Так, з огляду на важливість здійснення сучасного моніторингу поверхневих вод за європейськими стандартами, Басейновим управлінням водних ресурсів нижнього Дніпра ведуться ремонтні роботи лабораторного корпусу, проте кошти на придбання сучасного обладнання відсутні. Виходом може стати залучення додаткових джерел фінансування, а саме участь у грантових проєктах, отримання допомоги від донорських організацій, неурядових та благодійних організацій.

Проблемним питанням, яке потребує вирішення, є участь басейнової ради нижнього Дніпра як консультативно-дорадчого органу в межах території суббасейну нижнього Дніпра у розподілі бюджетних коштів, зокрема коштів, які виділяються в рамках діяльності Фонду охорони навколишнього природного середовища та Фонду розвитку водного господарства. Для врегулювання цього питання необхідно вжити низку заходів на законодавчому рівні, зокрема, шляхом внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо визначення розпорядників бюджетних коштів.

За басейновим принципом основною одиницею управління є територія річкового басейну. Басейновий принцип управління водними ресурсами передбачає фінансовий механізм, який гарантує безпосередній зв'язок між платою за водокористування й фінансуванням пріоритетних водоохоронних заходів у межах басейну.

Також необхідно враховувати специфіку південного регіону, зокрема Херсонщини. Херсонська область – це аграрна область, розвиток економіки якої залежить від зрошення. Саме у Херсонській області розташовані дві найпотужніші та найбільші зрошу-

вальні системи, а саме Каховська та Північно-Кримський канал. Нині зношеність інженерної інфраструктури водогосподарського комплексу досягла критичного рівня. Видатки загального фонду державного бюджету на оплату заробітної плати становлять майже 80%. У таких умовах забезпечувати ефективну роботу зрошувальних систем просто неможливо.

Запровадження принципу аутсорсингу у водній сфері дасть змогу задіяти гнучкий механізм використання коштів на першочергові потреби водного господарства та залучати спеціалізовані організації для виконання технічного сервісу інфраструктури, але для цього необхідно скоротити видатки на утримання неефективних ланок водного господарства (варіантом є оптимізація районних управлінь водного господарства). Такі заходи сприятимуть наповненню Державного фонду водного господарства, який був створений у 2018 році у складі спеціального фонду Державного бюджету України. Значним і вагомим внеском стане збільшення відсотка відрахувань рентної плати за спецводокористування спочатку з 10% до 55%, а далі більше (проєкт Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» вже розроблений Державним агентством водних ресурсів України).

Потребує введення в дію принцип «забруднювач платить» як ще одне джерело наповнення бюджету. Цей принцип ефективно працює у низці європейських країн. Згідно з цим принципом витрати, пов'язані із заходами щодо запобігання забрудненню, його контролю та скорочення, відшкодовує забруднювач. Державним агентством водних ресурсів України вже розроблено проєкт Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо стимулювання зменшення скидання забруднюючих речовин у водні об'єкти». Цікавою є практика, застосована у Польщі, коли всі податкові надходження, пов'язані з водним фактором, а також кошти від надання послуг спрямовуються безпосередньо до Фонду розвитку водного господарства без участі держави.

У зв'язку із зазначеними практичними потребами та прогнозованою водною кризою, яка зумовлена значним антропогенним навантаженням на водні ресурси, формується відносно нове уявлення про воду як ринковий товар. Хоча ринок води у світі поки що не до кінця сформований, зусилля щодо його створення стають все більш активними.

Раніше обіг води був лімітований національними та політичними кордонами, що зумовлювало укладання угод між країнами одного водного басейну, коли торгівля водою реалізувалась через продаж послуг водопостачання в рамках спільного користування транскордонними водними ресурсами. Нині здійснюються спроби торгувати водою між країнами й навіть континентами.

Альтернативою економії споживання води в Україні може слугувати стратегія щодо мінімізації споживання за допомогою імпорту водоемної продукції, як сільськогосподарської, так і промислової, включаючи енергетику. Оскільки вода, використана під час виробництва кінцевих споживчих продуктів, присутня в них у неявному вигляді, то її можна називати «віртуальною». Ситуацію з водою в дефіцитному регіоні можна значно поліпшити за рахунок імпорту продуктів, які вимагають великих обсягів води для виробництва, замість їх самостійного виробництва, тобто за допомогою імпорту «віртуальної води».

Торгівля «віртуальною водою» розширить горизонти з розвитку секторів водоемної продукції у водозабезпечених регіонах. Розвиток водоемної продукції в умовах налагоджування зав'язків і глобального взаємопроникнення економік в перспективі може стати тією початковою точкою, з якої почнеться формування українського ринку високотехнологічної продукції.

До того ж нині в Україні досить розвиненими можна визнати кілька водомістких галузей (зокрема, основні підгалузі електроенергетики, металургійне виробництво, галузь хімії полімерів, сільське господарство), які за наукового підходу до розвитку зможуть піднятися на вищий щабель не тільки за рівнем продуктивності, але й за екологічністю виробництва та стратегічною значущістю.

Одним із методів економічного регулювання водокористування є формування ринків лімітів. Основна ідея таких ринків зводиться до того, що підприємства, які не тільки не вийшли за межі лімітів, що вказані в їх ліцензії (дозволі) на водокористування, але й скоротили об'єми водоспоживання або скиду забруднюючих речовин, крім зменшення платежів до відповідних фондів, отримують право самостійно продавати невикористаний залишок свого ліміту. При цьому підприємство продовжує оплату до згаданих фондів частини ліміту, що продається, неначе воно самостійно здійснює відповідні водоспоживання й скидання забруднюючих речовин. Такий продаж буде вигідний підприємству тільки в тому разі, якщо ціна ліміту виявиться вищою за платежі на водоспоживання та скидання. Проте ціна ліміту не повинна перевищувати розміру штрафних санкцій за наднормативне водоспоживання й скидання, щоби покупцями такого ліміту стали підприємства, які за певних причин не можуть дотримуватися власних лімітів. Тоді виникає дилема: платити штрафні санкції або купувати відповідний ліміт. У цьому разі перевага віддаватиметься придбанню ліміту.

Висновки. Застосування басейнового принципу управління водними ресурсами на регіональному рівні, особливо якщо він реалізований на еколого-економічних засадах, приведе до забезпечення регіону водою високої якості та в достатніх обсягах. Розгляд води як ринкового товару, з яким необхідно поводитися за законами ринку, створює можливості для формування ринку води. На міжнародному ринку товаром може бути безпосередньо вода або водоемна продукція. Щодо внутрішнього ринку води, то з урахуванням першорядності завдання держави з управління водними ресурсами, пов'язаним зі стимулюванням скорочення антропогенного навантаження на водні об'єкти (водоспоживання й скидання забруднюючих речовин), як товар доцільно розглядати право на споживання води й скиди забруднюючих речовин. Завдяки активній реалізації басейнового принципу управління водними ресурсами по регіонах у них з'явиться можливість стабілізувати, а згодом покращити екологічний стан водних об'єктів та зменшити їх забруднення, що сприятиме відновленню природно-екологічного стану водної екосистеми, які є основою постачання питної води населенню.

Публікація містить результати досліджень, проведених за грантом Президента України за конкурсним проектом Ф 84.

Бібліографічний список:

1. Басейнове управління водних ресурсів нижнього Дніпра / Державна статистична звітність 2ТП-водгосп (річна). URL: <http://buvr.kherson.ua/zvitnist.htm> (дата звернення: 11.12.2019).
2. Басейнове управління водних ресурсів нижнього Дніпра. URL: <http://buvr.kherson.ua> (дата звернення: 11.12.2019).
3. Водна стратегія України на період до 2025 року (наукові основи) / за ред. М.І. Ромашченка, М.А. Хвесика, Ю.О. Михайлова. Київ, 2015. 46 с.
4. Міністерство екології та природних ресурсів України. URL: <https://menr.gov.ua> (дата звернення 11.12.2019).
5. Платформа рішень для менеджерів природоохоронної діяльності / 11 головних аспектів водокористування. URL: <http://ecolog-ua.com/articles/11-golovnyh-aspektiv-vodokorystuvannya> (дата звернення: 11.12.2019).
6. Про затвердження Загальнодержавної цільової програми розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року : Закон України від 24 травня 2012 року № 4836-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4836-17> (дата звернення: 11.12.2019).
7. Про затвердження Порядку ведення державного обліку водокористування : Наказ від 16 березня 2015 року № 78. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0382-15/page#n13> (дата звернення: 11.12.2019).

References:

1. Baseinove upravlinnia vodnykh resursiv Nyzhnoho Dnipra / Derzhavna statystychna zvitnist 2TP-vodhosp (richna) [Basin Department of Water Resources of the Lower Dnieper / State Statistical Report 2TP Water Supply (Annual)]. Available at: <http://buvr.kherson.ua/zvitnist.htm> (accessed: 11 December 2019).
2. Baseinove upravlinnia vodnykh resursiv Nyzhnoho Dnipra [Basin management of water resources of the Lower Dnieper]. Retrieved from: <http://buvr.kherson.ua> (accessed: 11 December 2019).
3. Romashchenko M.I., Khvesyk M.A., Mykhailova Yu.O. (2015) *Vodna stratehiia Ukrainy na period do 2025 roku (naukovi osnovy) [Water strategy of Ukraine for the period up to 2025 (scientific basis)]*. M.I. Romashchenko (ed.). Kiev. (in Ukrainian)
4. Ministerstva ekolohii ta pryrodnykh resursiv Ukrainy [Ministry of Ecology and Natural Resources of Ukraine.]. Retrieved from: <https://menr.gov.ua> (accessed: 11 December 2019).
5. Platforma rishen dia menedzheriv pryrodookhoronnoi diialnosti / 11 holovnykh aspektiv vodokorystuvannya [A solution platform for environmental managers / 11 major aspects of water management]. Available at: <http://ecolog-ua.com/articles/11-golovnyh-aspektiv-vodokorystuvannya> (accessed: 11 December 2019).
6. Pro zatverdzhennia Zahalnodержавnoi tsil'vovoi prohramy rozvytku vodnoho gospodarstva ta ekolohichnoho ozdorovlennia baseinu richky Dnipro na period do 2021 roku : Zakon Ukrainy vid 24 travnia 2012 roku № 4836-VI [On approval of the National Target Program for the Development of Water Management and Environmental Improvement of the Dnipro River Basin for the Period up to 2021 : Law of Ukraine of May 24, 2012 No. 4836-VI]. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4836-17> (accessed: 11 December 2019).
7. Pro zatverdzhennia Poriadku vedennia derzhavnoho obliku vodokorystuvannya (2015). [On Approval of the Procedure for Keeping the State Record of Water Use]. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0382-15/page#n13> (accessed: 11 December 2019).