



## ЕКОНОМІКА ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ ТА ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА

**Валентина Миколаївна ТИЩЕНКО,**  
кандидат економічних наук,  
доцент кафедри обліку та оподаткування  
Київської державної академії водного транспорту,  
імені гетьмана Петра Конашевича-Сагайдачного,  
[stwn@meta.ua](mailto:stwn@meta.ua)

УДК 336

### МЕХАНІЗМ ПЛАТНОГО ВОДОКОРИСТУВАННЯ: ВІТЧИЗНЯНИЙ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

*Розглянуто досвід України в частині справляння платежів за спеціальне водокористування, оскільки впровадження плати за водні ресурси є одним із найважливіших елементів механізму економічної реформи, засобом переходу сфери водокористування на засади сталого розвитку. Досліджено питання трансформації збору за воду в рентну плату за спеціальне використання води у зв'язку з реформуванням податкової системи України. Здійснено моніторинг найсуттєвіших рішень міжнародних організацій, що стосуються глобальної проблеми забезпеченості населення планети водними ресурсами, їх захисту, поліпшення стану та сприяння сталому збалансованому використанню. На основі аналізу чинної системи управління водокористуванням та вивчення зарубіжної практики розглянуто проблеми й перспективи переходу від адміністративно-територіальної до басейнової моделі, яка визнана найбільш ефективним підходом до управління водними ресурсами. Зокрема для реалізації цього підходу необхідним є реформація організаційної структури управління водними ресурсами, функцій і повноважень окремих її ланок та створення відповідної інституціональної бази.*

**Ключові слова:** податки, рентна плата, збір за спеціальне водокористування, басейнова модель

Платежі за використання водних ресурсів спрямовані на залучення коштів з метою забезпечення раціонального використання, охорони та відтворення водних ресурсів. Вони стали важливим елементом механізму економічної реформи, засобом включення сфери водокористування в ринкові відносини, сприяли подоланню

© Тищенко В. М., 2017



стереотипів безплатності природних ресурсів та адаптації виробників до нових умов господарювання. В Україні платне водокористування запроваджене з 1994 року, проте платежі за воду до цього часу не стали реальним стимулом, який би повною мірою сприяв раціоналізації водокористування. Крім того, механізм платного водокористування потребує подальшого врегулювання, зважаючи на європейський вибір країни, який передбачає інтеграцію механізмів управління національним господарством.

Сучасні наукові теорії, що стосуються різних аспектів водокористування, а також проблеми економічної оцінки природних ресурсів, що є методологічною основою платного водокористування, знайшли відображення у працях відомих вітчизняних та зарубіжних учених, зокрема: В. Варанкіна, А. Голуба, К. Гофмана, Н. Збагерської, Є. Карнаухової, М. Лойтер, О. Мінц, Г. Мкртчян, Б. Пасхавера, К. Пожарицького, С. Струмліна, Т. Хачатурова, М. Хвесика та інших. Разом із тим багато фундаментальних і прикладних питань цієї складної і багатогранної проблеми залишаються недостатньо вивченими.

*Метою статті* є дослідження механізму платного водокористування в Україні та розробка напрямків його розвитку і вдосконалення з урахуванням досвіду європейських країн.

Питання забезпеченості водними ресурсами для світу та України стають усе більш актуальними, адже залучення значних обсягів водних ресурсів у господарський обіг та забруднення призводять до порушення природної рівноваги, зниження якості води й втрати її самовідновлювальної здатності.

Уперше мета покращення доступу до питної води була сформульована у Декларації тисячоліття у 2000 році керівниками 189 країн-членів ООН [1]. Цим документом, який визначив Цілі розвитку тисячоліття, передбачалося скорочення наполовину частки населення, що не має доступу до безпечної питної води, і припинення екологічно нестійкої експлуатації водних ресурсів. На Всесвітній зустрічі на вищому рівні в Йоганнесбурзі цілі були доповнені, а саме:

- прагнути до розвитку систем комплексного управління водними ресурсами і розроблення планів ефективного водокористування;
- скоротити до 2015 року на 50 % питому вагу населення, що не має доступу до базової санітарії [2].

У 2003 році Генеральна Асамблея ООН оголосила 2005–2015 рр. Міжнародним десятиліттям дій «Вода для життя», основним завданням якого є заохочення зусиль з метою виконання взятих на міжнародному рівні зобов'язань з питань води і водопостачання до 2015 року [3].

Захист водних ресурсів є пріоритетним напрямом європейської екологічної політики. З метою розроблення нової політики ЄС у галузі використання водних ресурсів, у 2000 році на спільному засіданні Європейського парламенту та Європейської Ради у Люксембурзі було ухвалено Рамкову водну директиву 2000/GO/ЄС [4]. Дія цього документа поширюється на країни Євросоюзу та країни-кандидати на вступ до ЄС. Її метою є захист і поліпшення стану водних ресурсів та сприяння їх сталому збалансованому використанню. Головним завданням Рамкова водна директива визначила досягнення до 2015 року гарного екологічного стану всіх без винятку водних ресурсів. Вона встановлює законодавчу базу для політики Співтовариства в галузі використання та збереження водних ресурсів, управління водними ресурсами в Європі і визначає основні принципи управління ними.

У 2012 році відбувся 6 Всесвітній водний форум під гаслом «Час для прийняття рішень» [5]. Ця наймасштабніша міжнародна конференція в галузі водного господарства скликається кожні три роки Всесвітньою водною радою і передбачає розроблення стратегії сталого управління водними ресурсами та



формування гармонійної водної політики. Для ефективного вирішення глобальних водних проблем форум у своїй діяльності керувався 12 пріоритетними напрямками дій та трьома умовами досягнення успіху, які були представлені учасникам конференцій та круглих столів у вигляді загальної мети. У рамках зібрання визначено пріоритети щодо питань водних ресурсів, що розглядалися на Конференції Організації Об'єднаних Націй зі сталого розвитку «Ріо+20», яка відбулася в м. Ріо-де-Жанейро (Бразилія) у червні 2012 року [6], а саме: прискорення реалізації прав людини на питну воду та санітарію, наголошення на важливості водних питань у розвитку «зеленої економіки» в контексті сталого розвитку та зниження бідності, а також позиціонування водогосподарської проблематики як пріоритету в управлінні, фінансуванні та співробітництві в усіх сферах економічного, соціального і природоохоронного планування.

У підсумковій декларації конференції під назвою «Майбутнє, якого ми прагнемо» [6] зазначалось, що водні ресурси є одним із наріжних каменів сталого розвитку, оскільки вони міцно пов'язані з цілою низкою ключових загальносвітових проблем. Під час конференції було наголошено на необхідності мобілізації фінансових ресурсів для забезпечення водопостачання і надання санітарних послуг згідно з національними пріоритетами та розробленні заходів з метою значного зниження рівня забруднення води та підвищення її якості, суттєвого очищення стічних вод для повторного використання і підвищення ефективності використання водних ресурсів, а також зменшення втрат води. Ці ідеї були підтримані в Україні [7].

Гармонізація законодавства України та Євросоюзу і співпраця з міжнародними організаціями, які займаються проблемами водних ресурсів, є одним із пріоритетів водної політики нашої держави.

Україна досягла значних успіхів у створенні законодавчо-нормативної бази з питань, що стосуються водних проблем. Так, зокрема, прийнята Стратегія екологічної політики України та Програма розвитку водного господарства, які визначають основні напрями реалізації заходів, спрямованих на покращення стану довкілля на десятиліття.

Постійно триває робота над оновленням та вдосконаленням економічного механізму платного водокористування як найефективнішим інструментом збереження та відновлення водних ресурсів та його важливою складовою — платним водокористуванням.

Платне водокористування представлене в Україні збором за спеціальне водокористування (нині — рентною платою за спеціальне використання води). Значимість будь-якого ресурсного платежу повинна визначатись його ресурсозберігаючою функцією. Проте до цього часу платне водокористування ще далеке від досконалості, оскільки оцінкою його ефективності виступає рівень зростання обсягів надходження коштів до бюджетів усіх рівнів.

Низький рівень нормативів та недостатня їх ефективність є причиною того, що фіскальне значення збору за воду достатньо низьке, і не може повною мірою задовольнити потреби водного господарства.

Незважаючи на певні позитивні зрушення, які відбулися з початку запровадження в Україні платежів за воду, до цього часу не стали дієвим стимулом чи засобом раціоналізації водокористування, тобто не відіграють тієї ролі, яка їм відводилась. Механізм платного водокористування виконує сьогодні насамперед фіскальну функцію і є джерелом фінансових ресурсів для поповнення доходів бюджету. А задля того, щоб збори за воду сприяли раціональному використанню водних ресурсів, вони мають бути відчутними для підприємств-споживачів.



Раціональне використання розпочинається, як правило, тоді, коли ресурси коштують дорого.

Платежі за водні ресурси в Україні значно нижчі, ніж у багатьох зарубіжних країнах. Так, у Європі в середньому за 1 м<sup>3</sup> води сплачують 1 євро. Серед країн Західної Європи найвищий тариф плати за воду в Німеччині — близько 2 євро, причому питома забезпеченість водними ресурсами там достатньо висока — 2 080 м<sup>3</sup> на 1 жителя. У Франції плата встановлена в розмірі 1,27 євро, Естонії — 0,97 євро, Болгарії — 0,5 євро. Крім того, що тарифи на воду в багатьох країнах значно більші, ніж в Україні, вони ще й зростають високими темпами. Так, у Бельгії за рік ставки плати за воду зросли на 13 %, у Австралії — на 18,5 %. Тому і ставлення до водних ресурсів тут інше. Варто згадати, що в Німеччині на 1 жителя витрачається 120 м<sup>3</sup> води, у Бельгії — 160 м<sup>3</sup>, а в Україні цей показник у декілька разів вищий [8].

У зв'язку з цим, перегляд нормативів збору за водокористування, які морально застаріли, є сьогодні однією з головних проблем платного водокористування. Через свою малу питому вагу вони не можуть впливати на основні показники виробничо-господарської діяльності підприємств, є однією з причин низької зацікавленості підприємств в економному використанні водних ресурсів.

Як показали дослідження, питома вага збору за водокористування в собівартості продукції залишається на достатньо низькому рівні, оскільки зростаюча сума збору, обумовлена підвищенням нормативів, згідно із законодавством включається до собівартості продукції і, як наслідок, призводить до зростання ціни продукції, в результаті його сплата перекладається на споживачів. Змусити підприємства економити воду може лише зниження попиту на продукцію та втрата позицій на ринку в результаті її подорожчання.

Високий рівень нормативів збору тільки тоді може забезпечувати обмежувальні функції в частині зниження водоспоживання, якщо вони не включатимуться до собівартості продукції, а будуть здійснюватись за рахунок прибутку. Отже, потребує детального дослідження питання про розмежування платежів за обсяги використаної води, які повинні включатись до собівартості продукції, та платежів за воду як за ресурс, який належить державі, і тому остання повинна мати дохід від залучення цього ресурсу в господарський обіг.

Особливу увагу необхідно звернути на проблему використання коштів, отриманих від плати за воду. Звичайно, їх недостатньо для вирішення невідкладних завдань у сфері водокористування, але і ті, що надходять, витрачаються не за призначенням. Насамперед, це пов'язане з тим, що у Водному кодексі України [9] скасована закладена раніше вимога про цільове використання коштів від водоресурсних платежів, тому вони, враховуючи зростаючий розмір дефіциту державного бюджету, спрямовуються на фінансування першочергових потреб країни. А сама відсутність вимоги у Водному кодексі України знижує мотивацію водокористувачів щодо сплати зборів та раціонального використання водних ресурсів.

Реформування податкової системи України, яке відбувається з часу запровадження Податкового кодексу України [10], призвело до суттєвих змін у системі платежів за використання природних ресурсів. Ще більшої трансформації вони зазнали після прийняття у грудні 2014 року Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законів України щодо податкової реформи» [11]. У результаті збір за спеціальне водокористування був замінений рентною платою за спеціальне використання води, яка разом з платою за користування надрами, за транспортування нафти і нафтопродуктів та іншими платежами за використання природних ресурсів увійшла до складу рентних платежів. Проте таке об'єднання викликає сумніви щодо його ефективності,



оскільки через надмірну увагу до паливно-енергетичних ресурсів, проблеми дефіциту та низької якості води в Україні можуть відійти на задній план [12].

Не сприяє раціональному використанню води, а також не створює передумов для належного фінансування галузі водного господарства існуюча в Україні модель управління водними ресурсами, сформована за адміністративно-територіальним поділом та окремими елементами басейнового управління.

З метою підвищення ефективності управління водним господарством в Україні, передбачений перехід до управління водними ресурсами за басейновим принципом [13]. Басейновий підхід є основою водної політики Євросоюзу, викладеної у Водній рамковій директиві ЄС 2000 року [4]. Саме басейнова модель здатна забезпечити ефективне управління водними ресурсами, оскільки вона закладена в самій природі водних ресурсів, їх гідрології [14].

Необхідність створення басейнової моделі управління водним господарством в Україні визначена Водним кодексом України [9] і Законом України від 17 січня 2002 р. № 2988–III «Про Загальнодержавну програму розвитку водного господарства» [13], яким було затверджено програму розвитку водного господарства України. Ефективність басейнової моделі багато в чому залежить від того, як буде налагоджений механізм, здатний забезпечити фінансування водоохоронних заходів у межах басейну за рахунок коштів, що надходять від зборів за водокористування. Надходження платежів за використання води та її забруднення повинні спрямовуватись у бюджет басейнової організації і використовуватися на поліпшення якості води й екологічного стану річок басейну, покращення водозабезпечення населення та збереження водних екосистем. Система встановлення, надходження та подальшого використання платежів за воду повинна бути прозорою, справедливою і зрозумілою для всіх, в першу чергу — для водокористувачів. Надходження платежів за використання води та її забруднення повинні спрямовуватись у бюджет басейнової організації і використовуватися на поліпшення якості води й екологічного стану річок басейну, покращення водозабезпечення населення [15].

Фінансування всіх заходів у басейні, спрямованих на раціональне використання водних ресурсів, їх охорону і відтворення, утримання органів управління, повинно здійснюватись за рахунок водокористувачів [16].

Для реформування системи управління водними ресурсами необхідно скористатись досвідом країн, у яких басейнова модель виявила свою ефективність, насамперед тих, які за територією, чисельністю населення та деякими іншими показниками подібні до України.

Досить добре відпрацьована система басейнового управління у Франції, яка була створена ще в 1964 році. Головні структурні одиниці колективного управління водою — басейнові комітети й агентства води. Французька система басейнового управління сьогодні визнана однією з кращих у світі. Завдяки впровадженню цієї системи екологічний стан річок Франції значно покращився [17].

Перші спроби запровадження в Україні законодавчо встановленого басейнового принципу управління не були достатньо ефективними, оскільки не була сформована дієва організаційна структура, недостатньо продумане розмежування повноважень між державними органами управління. Дуже часто закріплені нормативними актами межі діяльності басейнових управлінь не співпадали з природними межами річкових басейнів. До основних факторів, які суттєво впливають на ефективність управління водними ресурсами в Україні, можна віднести неузгодженість загальнодержавного і регіонального законодавства, відсутність досвіду управління водними ресурсами за басейновим принципом, переважання у сфері управління галузевого і відомчого підходів, дефіцит бюджетних коштів тощо. За таких умов важко віднайти рівновагу між господарською діяльністю і раціональним водокористуванням у басейні [18].



Водночас дослідження і практика довели, що найбільш ефективним підходом до управління водними ресурсами є басейновий принцип. Реалізація цього підходу потребує реформації організаційної структури управління водними ресурсами, функцій і повноважень окремих її ланок та створення відповідної інституціональної бази. Нині в Україні триває процес переходу від адміністративно-територіального принципу управління водними ресурсами до басейнового.

Таким чином, механізм платного водокористування в Україні потребує подальшого врегулювання. Лише тоді він буде здатний забезпечити раціональне використання, охорону та відтворення водних ресурсів, стане головним джерелом фінансування водоохоронних заходів, підтримання в належному стані водогосподарських об'єктів. Важливу роль у цьому процесі повинно зіграти запозичення досвіду провідних європейських країн щодо встановлення дієвих нормативів плати за водокористування, реформування існуючої системи управління водним господарством за басейновим принципом, співпраця та гармонізація законодавства з країнами Євросоюзу та міжнародними організаціями, які вирішують проблеми водних ресурсів.

#### Список використаних джерел

1. Декларация тысячелетия Организации Объединенных Наций, утвержденная резолюцией 55/2 Генеральной Ассамблеи от 08.09.2000 г. / Верховна Рада України. Законодавство України. URL : [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995\\_621](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_621).
2. Декларация та план виконання рішень Всесвітньої зустрічі на вищому рівні зі сталого розвитку 26 серпня–4 вересня 2002 р., Йоганнесбург, Південна Африка. К. : ПРООН в Україні, 2007. 97 с.
3. Second Committee recommends proclamation of International Decade on Water for Life, 2005-2015. N.Y., UN. 9 December 2003. Press release GA/EF/3068 / United Nations. URL : <http://www.un.org/press/en/2003/gaef3068.doc.htm>.
4. Водна рамкова директива ЄС 2000/60/ЄС. Основні терміни та їх визначення / [К. Алієв, Ю. Віденіна, Н. Закорчевна та ін.]. К., 2006. 240 с.
5. Декларация 6 Всемирного водного форума (12–17 марта 2012 г.) (Марсель, Франция). URL : <http://www.worldwaterforum6.org/en/press/>.
6. Підсумкова декларація конференції ООН зі сталого розвитку «Ріо+20» «Майбутнє, якого ми прагнемо» (м. Ріо-де-Жанейро, Бразилія, червень 2012 року). URL : <https://sustainabledevelopment.un.org/rio20>.
7. Пула В. І., Касьяненко Д. П. Нормативно-правове забезпечення ресурсоефективного та «зеленого» соціально-економічного розвитку України // Збірник матеріалів I міжнародної науково-практичної конференції «Роль науки у формуванні сучасної моделі державного регулювання економіки» (м. Київ, НДЕІ, 17–18 квітня 2013 р.). К. : НДЕІ, 2013. С. 130–137.
8. Екологія / С. І. Дорогунцов, К. Ф. Коценко, М. А. Хвесик та ін. ; Київ. нац. екон. ун-т. К., 2005. 371 с.
9. Водний кодекс України від 06.06.1995 р. № 213/95–ВР // Відомості Верховної Ради України. 1995. № 24. Ст. 189.
10. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755–VI / Верховна Рада України. Законодавство України. URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
11. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи : Закон України від 28.12.2014 р. № 71–VIII / Верховна Рада України. Законодавство України. URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/71-19>.
12. Тищенко В. М. Справляння рентних платежів в умовах реформування податкової системи України // Науковий прогрес на межі тисячоліть: матеріали XI Міжн.



- наук.-практ. конференції 27.05–05.06.2016, м. Прага, Чехія. Education and Science, s.r.o., 2016. С. 42–44.
13. Про Загальнодержавну програму розвитку водного господарства : Закон України від 17.01.2002 р. № 2988–III / Верховна Рада України. Законодавство України. URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2988-14>.
14. Тищенко В. М., Дорошенко Л. С. Теоретико-методологічні аспекти платного водокористування в контексті сталого розвитку // Формування ринкових відносин в Україні. Вип. 6. К., 2013. С. 21–24.
15. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року : Закон України від 21.12.2010 р. № 2818–VI / Верховна Рада України. Законодавство України. URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2818-17>.
16. Сташук В., Яцик А. Україна на шляху до басейнового принципу управління водними ресурсами // Водне господарство України. 2007. № 4. С. 6–10.
17. Каленіченко Л. Французький досвід управління водними ресурсами — приклад для України // Водне господарство України. 2005. № 4. С. 40–42
18. Паламарчук М. М. Конструктивно-географічні аспекти водогосподарського комплектування // Україна та глобальні процеси: Географічний вимір. К.–Луцьк : Вежа, 2000. Т. 1. С. 128–129.

Надійшла до редакції 01.12.2016

**Тищенко В. Н. Механизм платного водопользования: отечественный и зарубежный опыт**

*Рассмотрен опыт Украины в части взимания платежей за специальное водопользование, поскольку введение платы за водные ресурсы является одним из важнейших элементов механизма экономической реформы, средством перехода сферы водопользования на принципы устойчивого развития. Исследованы вопросы трансформации сбора за воду в рентную плату за специальное использование воды в связи с реформированием налоговой системы Украины. Осуществлен мониторинг важнейших решений международных организаций, касающихся глобальной проблемы обеспеченности населения планеты водными ресурсами, их защиты, улучшения состояния и содействия устойчивому сбалансированному использованию. На основе анализа действующей системы управления водопользованием и изучения зарубежной практики рассмотрены проблемы и перспективы перехода от административно-территориальной к бассейновой модели, которая признана наиболее эффективным подходом к управлению водными ресурсами. В частности, для реализации этого подхода необходима реформация организационной структуры управления водными ресурсами, функций и полномочий отдельных ее звеньев и создание соответствующей институциональной базы.*

**Ключевые слова:** налоги, рентная плата, сбор за специальное водопользование, бассейновая модель.



**Tyshchenko, V. M. Mechanism of Chargeable Water Usage: Domestic and Foreign Experience**

*The article describes the experience of Ukraine in terms of collecting payments for the special use of water as the introduction of fees for water resources is one of the most important elements of economic reform mechanism, a means of transition of the water management area to the principles of sustainable development. The problem of the transformation of the fee for water in the rental payment for special use of water due to the reform of the tax system of Ukraine is analysed. The most significant decisions of international organizations related to the global problem of availability of the planet's water resources, their protection and improvement of their condition as well as promotion of sustainable and balanced use are monitored. Based on the analysis of the current system of water management and study of foreign practice the problems and prospects of transition from territorial to basin model, which is recognized as the most effective approach to water management, are covered. In particular, for the implementation of this approach requires a reformation of the organizational structure of water management, the functions and powers of its individual parts and create the appropriate institutional framework.*

**Keywords:** taxes, rental payment, the fee for special use of water, basin model.

