

ПРІОРИТЕТИ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ ПРОЄКТІВ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО ВОДНО-ГОСПОДАРСЬКОГО КОМПЛЕКСУ

PRIORITIES OF STATE SUPPORT FOR PROJECTS DEVELOPMENT OF TERRITORIAL WATER-ECONOMIC COMPLEX

Валерій МАНДЗИК,

кандидат економічних наук,
Державна установа «Інститут
економіки природокористування та
сталого розвитку Національної
академії наук України», Київ

Valeriy MANDZYK,

Candidate of Economic Sciences,
Public Institution «Institute of
Environmental Economics and Sustainable
Development of the National Academy of
Sciences of Ukraine», Kyiv

Розроблено ієрархізовану структуру пріоритетів державної підтримки проєктів розвитку територіального водно-господарського комплексу. Визначено основні напрями їх реалізації залежно від сфери водокористування. Конкретизовано завдання розвитку для кожного ієрархічного рівня системи управління водними ресурсами, що особливо актуально в контексті проведення реформи децентралізації влади в Україні. Доведено, що перспективним та недостатньо використаним механізмом реалізації запропонованих пріоритетів розвитку водного господарства є державно-приватне партнерство (ДПП). Зарубіжний досвід свідчить, що саме за допомогою цього механізму можна залучити значні інвестиційні ресурси у проєкти розвитку територіальних водно-господарських комплексів. Співпраця на основі державно-приватного партнерства сприятиме вирішенню низки проблем, що виникають під час виконання інфраструктурних проєктів у сфері водозабезпечення, зокрема низького рівня освоєння та нецільового використання коштів, передбачених у загальнодержавних програмах розвитку водного господарства. Проаналізовано напрями вдосконалення законодавчого й нормативно-правового регулювання водокористування з урахуванням вимог водоохоронних директив Європейського Союзу в контексті формування національної водної політики. Доведено, що імплементація сучасних фінансово-економічних форм та методів регулювання використання водних об'єктів, зокрема концесії, та їх раціональне поєднання з адміністративними важелями дасть змогу підвищити ефективність системи управління водними ресурсами.

Ключові слова: водні ресурси, водна політика, пріоритети державної підтримки, структура управління, державно-приватне партнерство, концесія, водогосподарська інфраструктура.

A hierarchy of structure priorities of state support for projects the development of territorial water-economic complex is designed as a result of the study. The main directions realizations of proposed priorities depending on spheres of water use are

determined. A task of development of each hierarchical level system of governance of water resources, which is especially important in the context of the reform of decentralization of power in Ukraine, is concretized. It is proved that the perspective and not enough exploited mechanism implementation of proposed priorities for the development water economy is a public-private partnership (PPP). Foreign experience demonstrates that it is through this mechanism can attract significant investment resources into the projects the development of territorial water-economic complexes. The cooperation on the basis of public-private partnership will solve a number of problems that arise during the implementation of infrastructure projects in sphere of water supply, particularly low level using and inappropriate use of funds allocated in the state programs the development of water economy. Evaluation of directions of improving of legislative and legal regulation of water use with the requirements of EU water protection directives in context of formation the national water policy is done. It is proved that the implementation of modern financial and economic forms and methods of regulating usage of water objects, including concessions, and their rational combination of administrative instruments will improve the effectiveness of the system of governance of water resources.

Key words: *water resources, water policy, priorities of state support, structure of governance, public-private partnership, concession, water economy infrastructure.*

Вступ. Національна водна політика має формуватися відповідно до принципів збалансованості, пропорційності, екологічної безпеки водокористування та охоплювати всі рівні ієрархії системи управління водними ресурсами: національний, регіональний (басейновий) та місцевих територіальних громад. Крім того, така політика повинна визначати магістральні напрями фінансово-економічного забезпечення розвитку водного господарства, які максимально враховуватимуть специфіку водокористування у промисловому і сільськогосподарському секторах, водопостачанні житлово-комунального господарства тощо.

Національна водна політика має спиратися на уявлення про те, що водне господарство – це, з одного боку, ресурс соціально-економічного розвитку держави, а з іншого – провідна природоохоронна галузь [1, 2]. Отже, для ефективного управління водними ресурсами та забезпечення сталого розвитку водного господарства необхідно визначити чіткі пріоритети та механізми їх імплементації, що стимулюватимуть збалансований розвиток територіальних водно-господарських комплексів (рис.).

Останнім часом відбулися певні зрушення у реформуванні управління водогосподарським комплексом України, зокрема було прийнято за основу законопроект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впровадження інтегрованих підходів в управління водними ресурсами за басейновим принципом» [3]. Цей документ спрямований на встановлення правових норм щодо запровадження системи інтегрованого управління водними ресурсами за басейновим принципом шляхом: гідрографічного та водогосподарського районування території України; підготовки планів управління річковими басейнами; розроблення водогосподарських балансів;

визначення повноважень центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування. Реалізація його основних положень дасть змогу вдосконалити законодавство України, що стосується впровадження інтегрованих підходів в управління водними ресурсами відповідно до вимог Водної рамкової директиви ЄС.

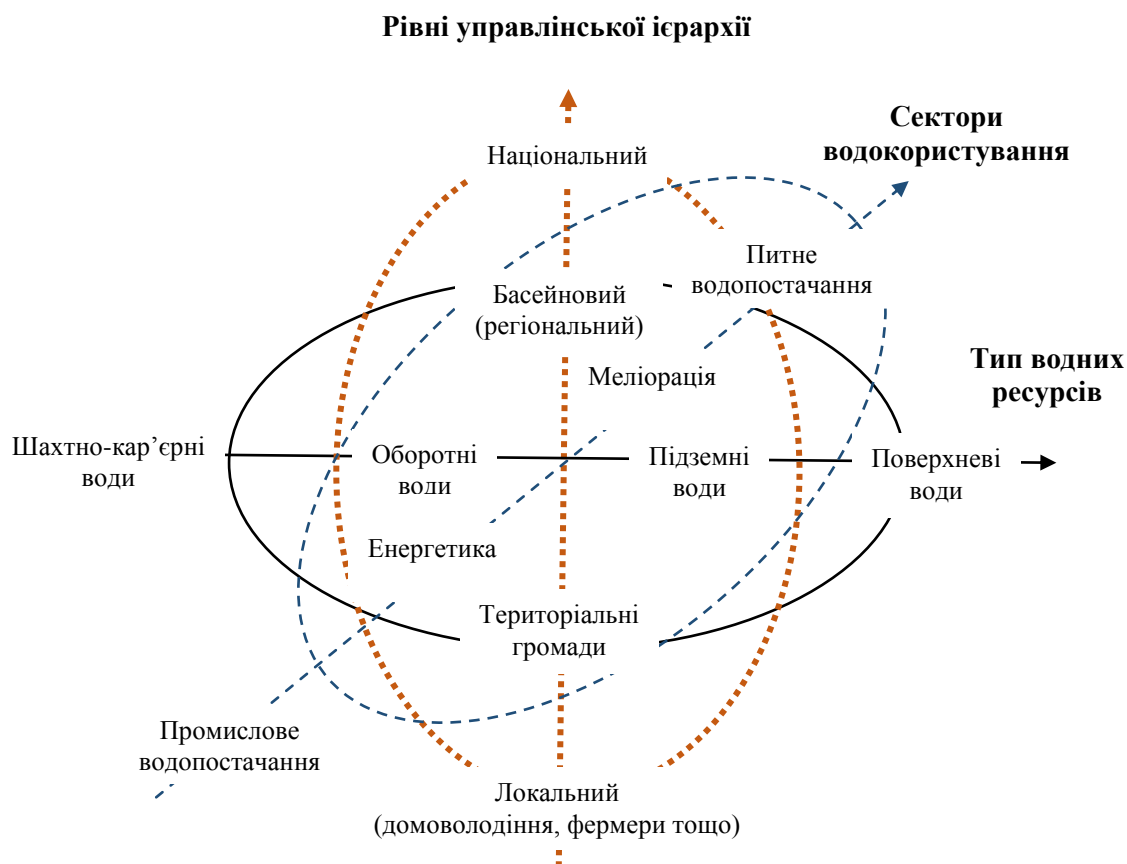


Рис. Сфери пріоритетів державної підтримки розвитку водно-господарського комплексу

Постановка проблеми. До проблем спричинених недосконалістю власне системи управління, насамперед належать: недосконала законодавча база; низька якість нормативно-правових документів, відсутність чіткої структури пріоритетів державної підтримки розвитку водного господарства на різних ієрархічних рівнях системи управління; невідповідність організаційних структур і механізмів управління сучасним вимогам і світовим тенденціям; відсутність координації водокористування між різними секторами економіки та суб'єктами економічної діяльності і, нарешті, недосконалість економічних механізмів у сфері використання та охорони водних об'єктів.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Незважаючи на значну кількість досліджень щодо трансформації системи управління водними ресурсами та визначення магістральних напрямів формування водогосподарської політики, котрі здійснені такими науковцями, як М.А. Хвесик, В.А. Голян, І.К. Бистряков, О.О. Веклич, С.І. Дорогунцов, Я.Б. Олійник, О.Ф. Балацький, Д.М. Гродзинський, Т.С. Хачатуров, проблема структуризації пріоритетів державної підтримки проектів розвитку

територіальних водно-господарських комплексів та імплементації механізмів їх реалізації сьогодні набуває все більшої актуальності й потребує подальшого вивчення [4, 5, 6].

Мета дослідження – розробка ієрархізованої структури пріоритетів державної підтримки проектів розвитку територіального водно-господарського комплексу та механізмів фінансово-економічного й інституційного забезпечення їх реалізації.

Виклад основного матеріалу. Головним програмним документом, що визначає стратегічні цілі та пріоритети реалізації водної політики, є Загальнодержавна цільова програма розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року [7].

Визначені пріоритети (табл. 1) зумовлені головними водними інтересами суспільства, а їх досягнення дасть змогу вирішити водогосподарські проблеми, усунути водні суперечності та обмеження соціально-економічного розвитку.

Таблиця 1

Принципи та пріоритети національної водної політики

| Принципи | Пріоритети |
|--|--|
| Соціальна спрямованість системи водокористування | Поліпшення якості забезпечення водними ресурсами населення та галузей економіки |
| Комплексний підхід до територіальної організації водокористування залежно від водно-ресурсного значення річкових басейнів | Підвищення технологічного рівня водокористування, упровадження маловодних та безводних технологій |
| Пріоритетність економічних важелів регулювання водокористування, їх оптимальне поєднання з організаційними та правовими | Оптимізація водних балансів річкових басейнів, підтримання водно-регулюючих функцій ландшафтів |
| Залучення громадськості до процесів планування і контролю використання водних ресурсів | Відновлення та підтримка сприятливого гідрологічного режиму водних об'єктів та запобігання шкідливій дії води |
| Еколого-економічна регламентація та державне управління водокористуванням | Удосконалення законодавчої та нормативно-правової бази реалізації національної водної політики, зокрема у сфері меліорації |

Формування системи пріоритетів державної підтримки розвитку водно-господарського комплексу дасть можливість узгоджувати сучасні потреби у водних ресурсах з майбутніми, вмiло поєднувати ринкові важелі регулювання з адміністративними, зважувати правові суперечності щодо вилучення водної ренти та відшкодування збитків тощо.

Ієрархізована структура пріоритетів державної підтримки проектів розвитку територіального водно-господарського комплексу (табл. 2) дає змогу конкретизувати основні завдання розвитку залежно від ієрархічного рівня системи управління, що особливо актуально в контексті проведення реформи децентралізації влади в Україні. Таким чином, кожен суб'єкт управління, виконуючи заздалегідь окреслені завдання, сприяє досягненню кінцевої мети загальнодержавної програми розвитку водного господарства.

Ієрархізована структура пріоритетів державної підтримки проектів розвитку територіального водно-господарського комплексу

| Пріоритет державної підтримки | Ієрархічний рівень системи управління водними ресурсами | | | |
|--|---|--|--|--|
| | національний (ВРУ, КМУ, Мінприроди, Держводагенство тощо) | басейновий (регіональний) (басейнові управління, облводгоспи) | територіальних громад (місцеві ради, держадміністрації, асоціації водокористувачів) | домоволодіння/фермери (індивідуальні домоволодіння та підприємницькі структури) |
| Упровадження системи інтегрованого управління водними ресурсами | Удосконалення нормативно-правової бази та організаційної структури водогосподарського комплексу, | Розробка та виконання планів управління басейнами річок, застосування економічної моделі цільового фінансування заходів у басейнах річок | Утворення басейнових рад малих річок, формування асоціацій водокористувачів | Інформаційне забезпечення та проведення роз'яснювальної роботи щодо переваг інтегрованого управління водними ресурсами |
| Фінансово-економічне забезпечення модернізації інфраструктури водогосподарського комплексу | Розробка законодавчих актів щодо імплементації сучасних форм залучення приватного капіталу у сферу водокористування (ДПП, концесія, оренда), забезпечення цільового використання бюджетних коштів | Формування переліку інвестиційно-привабливих об'єктів водогосподарської інфраструктури, створення сприятливих умов для залучення інвестицій | Розробка пропозицій щодо спільного інвестування модернізації інфраструктури локальних об'єктів водогосподарського комплексу, реклама та просування власних пропозицій | Активна громадянська позиція та ініціатива щодо спільного фінансування об'єктів ВГК |
| Забезпечення розвитку меліорації | Удосконалення нормативно-правової бази управління водними ресурсами та здійснення моніторингу вод | Забезпечення експлуатації реконструкції і модернізації інженерної інфраструктури меліоративних систем із створенням цілісних технологічних комплексів | Інженерний захист від підтоплення с.-г. угідь і населених пунктів, розташованих у межах меліорованих територій | Підтримка сталого функціонування та екологічної безпеки меліоративних систем |
| Захист населених пунктів і сільськогосподарських угідь від шкідливої дії вод | Розвиток організаційної структури водогосподарського комплексу для забезпечення захисту територій від шкідливої дії вод, застосування сучасних методів спостереження та прогнозування паводків | Будівництво, реконструкція та капітальний ремонт гідротехнічних споруд, захисних протипаводкових дамб, берегоукріплювальних споруд, розчищення та регулювання русел річок і водойм | Своєчасне, достовірне інформування населення та підприємств про можливість виникнення надзвичайної паводкової ситуації, а також її наслідки, будівництво та реконструкція протизсувних і протиселевих споруд | Створення замкнених (безстічних) систем виробничого водопостачання |
| Поліпшення екологічного стану та якості водних ресурсів | Імплементація водних директив ЄС, розроблення більш раціональних нормативів водокористування | Упорядкування споруд водовідведення, забезпечення екологічно безпечного функціонування дніпровських водосховищ тощо | Виконання місцевих програм відродження малих річок і водойм | Упровадження мало- і безводних технологій, забезпечення повторного використання стічних вод |

Реалізація визначених пріоритетів щодо водно-господарського комплексу потребує значних фінансових затрат, перш за все для розвитку та відновлення гідротехнічної інфраструктури, котра, як правило, будувалася ще за радянських часів. Проблема недостатнього фінансування проектів управління водними ресурсами постає досить гостро як на національному, так і міжнародному рівні, зокрема у зв'язку із будівництвом, відновленням, експлуатацією і технічним обслуговуванням інфраструктури водопостачання й каналізації. Істотним у цьому відношенні є підвищення ефективності використання наявних коштів і пошук механізмів для забезпечення додаткового фінансування, у тому числі спрямування коштів, що виділяються державою і міжнародними організаціями, на залучення ресурсів з інших джерел, включаючи плату користувачів води та кошти приватного сектору. Вирішити ці проблеми в умовах дефіциту державних коштів можна шляхом розширення ринкових відносин у водно-господарському секторі. З метою пошуку додаткових інвестиційних ресурсів для розбудови водоохоронної інфраструктури варто використовувати різноманітні форми фінансування інноваційних проектів аналогічно до країн ЄС.

Однак цей процес має відбуватися поступово і продумано, а не стихійно, оскільки виключна соціальна значущість водних ресурсів потребує аналізу наслідків кожних заходів щодо розширення сфери ринкових дій.

З огляду на це, політика держави у сфері раціоналізації використання природних ресурсів, у тому числі водокористування, не досягне успіху без зусиль та залучення коштів суб'єктів приватного права – або як лише інвесторів, або ж як партнерів проекту з їх інтегральною участю (інвестиціями і конкретними діями). Нині приватні інвестори здебільшого не зацікавлені у природоохоронних проектах, зокрема транскордонних, у зв'язку зі значними ризиками. Проте участь приватних суб'єктів у відносинах партнерства з державою, з огляду на особливості такої моделі відносин, може зацікавити тих, хто переймається стратегічними питаннями розвитку бізнесу, у тому числі за рахунок отримання завдяки такій співпраці певних конкурентних переваг у доступі до природних ресурсів та певних пільг з рентних й інших обов'язкових платежів. Таким чином, необхідно використовувати нові підходи до організації відносин державно-приватного партнерства, що нині запроваджуються на національному та субнаціональному рівнях у сфері управління суспільно значимими проектами, а також міжнародного, транскордонного співробітництва щодо реалізації проектів інтегрованого управління водними ресурсами [8].

Останнім часом спостерігаються певні позитивні зрушення щодо розвитку форм ДПП. Зокрема, готується новий законопроект про концесії та концесійні платежі. Перший передбачає, що об'єкт залишається у власності держави або громади. Щодо оренди державного майна в Україні, то вона подекуди спотворена настільки, що власне такою не є. Натомість це часто прихована приватизація, оскільки в багатьох випадках договори оренди державного майна передбачають, що всі поліпшення об'єкта оренди, як правило, залишаються в орендаря. Концесія виключає (якщо це, звичайно, чітко

прописати в новому законі) приховану приватизацію подібним методом, що є позитивним моментом, саме тому нове концесійне законодавство важливе та актуальне для застосування його в такій соціально вагомій і чутливій сфері діяльності, як водозабезпечення [9].

Висновки. Таким чином, на нашу думку, державна політика підтримки розвитку водно-господарського комплексу повинна базуватись на чіткій системі ієрархізованих пріоритетів діяльності. Це дасть змогу конкретизувати завдання водоохоронної діяльності для всіх учасників процесу водозабезпечення та водоспоживання (від індивідуальних домогосподарств та суб'єктів малого підприємництва до локальних об'єднань водокористувачів, регіональних басейнових управлінь, Державного агентства водних ресурсів, Міністерства природи тощо). Перспективним та недостатньо використаним механізмом реалізації запропонованих пріоритетів розвитку водного господарства є державно-приватне партнерство.

Зарубіжний досвід свідчить, що саме за допомогою цього механізму можна залучити значні інвестиційні ресурси у проекти розвитку територіальних водно-господарських комплексів. Співпраця на основі державно-приватного партнерства сприятиме вирішенню низки проблем, що виникають під час реалізації інфраструктурних проектів у сфері водозабезпечення, зокрема низького рівня освоєння та нецільового використання коштів, передбачених загальнодержавними програмами розвитку водного господарства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Голян В.А. *Інституціональне середовище водокористування: сучасний стан та механізми вдосконалення* : [монографія] / В.А. Голян. – Луцьк : Твердиня, 2009. – 592 с.
2. *Интегрированное управление водными ресурсами в Центральной Азии: проблемы управления большими трансграничными реками* [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.gwp.org/Global/GWP-SACENA/Images/Publications/iwrm-ca%20ttp.pdf>.
3. *Постанова Верховної Ради України «Про прийняття за основу проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впровадження інтегрованих підходів в управління водними ресурсами за басейновим принципом»* [Електронний ресурс] // *Відомості Верховної Ради України*. – 2016. – № 23. Ст. 484. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1380-19>.
4. *Оскольський В.В. Економічні аспекти управління водними ресурсами та водокористуванням* / В.В. Оскольський // *Раціональне використання водних ресурсів як фактор забезпечення національної безпеки України : матеріали VII пленуму Співки економістів України та Всеукраїнської науково-практичної конференції, Київ, 21 верес. 2012 р.* – К., 2012. – С. 2–13.
5. *Формування моделі управління природними ресурсами в ринкових умовах господарювання* : [монографія] / [за заг. ред. д.е.н., проф., акад. НААН України М.А. Хвесика]. – К. : ДУ ІЕПСР НАН України, 2013. – 305 с.
6. *Хвесик М.А. Інвестиційне забезпечення сфери водокористування в*

контексті імплементації водних директив Європейського Союзу: інституціональне середовище, секторальні особливості та перспективи диверсифікації / М.А. Хвесик, В.А. Голян // *Економіст*. – 2014. – № 7. – С. 8–15.

7. Закон України «Про затвердження Загальнодержавної цільової програми розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/4836-17>.

8. Гуменюк В.В. Глобалізація партнерських відносин держави і бізнесу в контексті політики раціонального водокористування / В.В. Гуменюк // *Раціональне використання водних ресурсів як фактор забезпечення національної безпеки України : матеріали VII Пленуму Спілки економістів України та Всеукраїнської науково-практичної конференції, Київ, 21 верес. 2012 р.* – К., 2012. – С. 85–107.

9. Короткевич О. Новий закон про концесію [Електронний ресурс] / О. Короткевич. – Режим доступу : <http://blog.liga.net/user/okorotkevich/article/20390.aspx>.

REFERENCES

1. Gholjan V.A *Instytucionaljne seredovyshe vodokorystuvannja: suchasnyj stan ta mekhanizmy vdoskonalennja* : [monoghrafija]. – Lucjk : Tverdynja, 2009. – 592 p.

2. *Integrirovannoe upravlenie vodnymi resursami v Tsentralnoy Azii: Problemy upravleniya bolshimi transgranichnymi rekami* [Electronic resource]. – Available at : <http://www.gwp.org/Global/GWP-CACENA/Images/Publications/iwrm-ca%20tpt.pdf>.

3. *Postanova Verkhovnoji Rady Ukrainy pro pryjnattja za osnovu proektu Zakonu Ukrainy pro vnesennja zmin do dejakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shhodo vprovadzhennja integhrovanykh pidkhodiv v upravlinnja vodnymi resursamy za basejnovym pryncypom* [Electronic resource] // *Vidomosti Verkhovnoji Rady Ukrainy*, 2016, № 23, st. 484. – Available at : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1380-19>.

4. Oskoljskyj V.V. *Ekonomichni aspekty upravlinnja vodnymi resursamy ta vodokorystuvannjam* / V.V. Oskoljskyj // *Racionaljne vykorymtannja vodnykh resursiv jak faktor zabezpechennja nacionaljnoji bezpeky Ukrainy: materialy VII Plenumu Spilky ekonomistiv Ukrainy ta Vseukrajinsjkoji naukovo-praktychnoji konferenciji*, Kyjiv, 21 veresnja 2012 r. – К., 2012. – P. 2–13.

5. *Formuvannja modeli upravlinnja pryrodnymi resursamy v rynkovykh umovakh ghospodarjuvannja* : [monoghrafija] / [za zagh. red. d.e.n., prof., akad. NAAN Ukrainy M.A. Khvesyka]. – К. : DU IEPSSR NAN Ukrainy, 2013. – 305 p.

6. Khvesyk M.A. *Investycijne zabezpechennja sfery vodokorystuvannja v konteksti implementaciji vodnykh dyrektyv Jevropejskogho Sojuzu: instytucionaljne seredovyshe, sektoraljni osoblyvosti ta perspektyvy dyversyfikaciji* / M.A. Khvesyk, V.A. Gholjan // *Економіст*. – 2014. – № 7. – P. 8–15.

7. *Zakon Ukrainy «Pro zatverdzhennja Zaghaljnoderzhavnoji ciljovoji*

prohramy rozvytku vodnogho ghospodarstva ta ekologichnogho ozdorovlennja basejnu richky Dnipro na period do 2021 roku» [Electronic resource]. – Available at : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/4836-17>.

8. *Ghumenjuk V.V. Ghlobalizacija partnersjkykh vidnosyn derzhavy i biznesu v konteksti polityky racionaljnogho vodokorystuvannja / V.V. Ghumenjuk // Racionaljne vykorymtannja vodnykh resursiv jak faktor zabezpechennja nacionaljnoji bezpeky Ukrainy: materialy VII Plenumu Spilky ekonomistiv Ukrainy ta Vseukrajinsjkoji naukovo-praktyčnoji konferenciji, Kyjiv, 21 veresnja 2012 r. – K., 2012. – P. 85–107.*

9. *Korotkevych O. Novyj zakon pro koncesiju [Electronic resource] / O. Korotkevych. – Available at : <http://blog.liga.net/user/okorotkevich/article/20390.aspx>.*