

УДК 354.332

Ю. М. Семенова,
аспірант, Національний університет водного господарства та природокористування,
ORCID ID: 0000-0001-7805-6213

DOI: 10.32702/2306-6814.2019.12.127

ЗАКОНОДАВЧЕ РЕГУЛЮВАННЯ КОМУНАЛЬНОГО ВОДОКОРИСТУВАННЯ

Y. Semenova,
Postgraduate student, National University of Water and Environmental Engineering

LEGISLATIVE REGULATION OF MUNICIPAL WATER RESOURCES USE

У статті визначається проблематика регулювання питань комунального водокористування, що знаходяться у полі державного регулювання, проаналізовано аспекти управління комунальним водопостачанням за кордоном, відповідно, на основі іноземного досвіду сформовано підходи до системного покращання механізмів управління комунальним водокористуванням. Було враховано передумови досягнення консенсусу між усіма суб'єктами системи водокористування за умови використання новітніх методологічних підходів.

Проаналізовано концепцію використання співвідношення забезпеченості централізованим водопостачанням та величиною питомого водоспоживання у якості базового критерію визначення функціональності системи раціонального комунального водокористування.

Класифіковано та проаналізовано основні нормативно-правові документи у галузі законодавчого регулювання комунального водокористування. Визначено технічні та економічні передумови вирішення проблематики комунального водокористування, а також врахування фіскальних регуляторів для вирішення ключових проблем. Визначено базовий курс стратегії раціонального комунального водокористування як слідування концепції сталого розвитку з урахуванням політики децентралізації. Проаналізовано вплив децентралізаційних процесів на системну модель раціонального водокористування у частині комунального господарства. Запропоновано методи врахування актуальних потреб водокористувачів, водночас врахування екологічного фактору як стратегії державної регуляторної політики. Доведено, що практична реалізація завдання вирішення проблем раціонального комунального водокористування потребує подальшого вдосконалення державної політики у цій сфері.

The article defines the issues of regulation of communal water use issues in the field of state regulation, analyzes the aspects of communal water supply management abroad, respectively, based on foreign experience, approaches to systematic improvement of communal water management mechanisms are formed. The prerequisites for reaching a consensus among all entities of the system of water use were taken into account, subject to the use of the latest methodological approaches.

The concept of using the ratio of provision with centralized water supply and the value of specific water consumption as the basic criterion for determining the functionality of the system of rational municipal water use is analyzed.

The global approach to managerial decisions regarding water ecosystems, taking into account the goal of solving problems of communal water use, implies the principles of sustainable development. The instrumental basis for the transformation of the communal water economy to the model of water management, taking into account the concept of sustainable development, is following such strategy: strengthening the role of fiscal regulators; formation and improvement of the private property institute to accelerate the functioning of initiatives in entrepreneurial activity; search for opportunities for regulation of water sector development at the regional level, taking into account the concept of basin management.

The basic legal documents in the field of legislative regulation of communal water use have been classified and analyzed. The technical and economic prerequisites for solving the problems of

communal water use, as well as taking into account fiscal regulators for solving key problems are determined. The basic course of the strategy of rational municipal water use as the basis for the concept of sustainable development, taking into account the policy of decentralization, is determined. The influence of decentralization processes on the system model of rational water use in the part of communal economy is analyzed. The methods of taking into account the actual needs of water users are proposed, while the ecological factor is taken into account as a strategy of the state regulatory policy. It is proved that the practical realization of the task of solving problems of rational municipal water use requires further improvement of the state policy in this sphere.

*Ключові слова: водні ресурси, комунальне водокористування, децентралізація, екологічний фактор.
Key words: water resources, municipal water use, decentralization, ecological factor.*

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Законодавче регулювання комунального водокористування узагальнене у ряді законів та нормативних документів. Попри наявність нормативно-правової бази, комунальне водокористування пов'язане з низкою проблемних аспектів екологічного характеру. Науковцями стан галузі комунального водопостачання визначено як критичний, у зв'язку з чим державне регулювання покладене вирішувати системні проблемні питання, пов'язані як із технічними чинниками, так і з недосконалістю важелів економічного впливу. Ключовим є досягнення мотиваційного консенсусу водокористувачів комунального сектору та суб'єктів державного нагляду за здійсненням комунального водопостачання, а також безпосередньо з елементами системи комунального водопостачання. Екологічний фактор, попри значимість для всіх суб'єктів, нині враховується доволі пунктирно.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Питання державної політики регулювання комунального водокористування знаходиться у полі зору широкого кола науковців як у галузі державного управління, так і в галузях, безпосередньо пов'язаних з водокористуванням та обслуговуванням комунального сектору. Проблематику раціонального водокористування комунального сектору досліджували науковці Яцик А.В., Хвесик М.А., Запольський А.К., Дубас Р.Г. [2; 5; 6; 7]. Науковці зосереджуються на питаннях екологічної безпеки у контексті водокористування, у тому числі комунального, а також на сучасних економічних процесах, спровокованих реформаторськими рішеннями законодавців, зокрема у контексті питань децентралізації і впливу децентралізаційних процесів на якість та доступність води для комунального споживання, а також на питання її тарифікації.

Практична реалізація завдання вирішення проблем раціонального водокористування у комунальному секторі потребує подальшого вдосконалення державної політики та подальших наукових досліджень у цьому напрямі.

МЕТА СТАТТІ

Метою статті є формуванні напрямів державної політики у сфері ощадливого комунального водокорис-

тування та вирішення базових проблем сектору комунального водокористування.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Розглядаючи проблематику комунального водоспоживання, визначимо критерії рівня раціонального водоспоживання у відповідній галузі та точки впливу державної політики на ключові етапи розвитку комунального водокористування на шляху до його раціоналізації. А.С. Вельбик пропонує використовувати співвідношення двох базових показників: забезпеченості централізованим водопостачанням та величиною питомого водоспоживання [1, с. 154]. Саме невідповідність між цими показниками визначаємо першопричиною виникнення суттєвих проблем галузі. Надалі причинами критичного стану галузі науковці вважають ряд ознак, що напряду або опосередковано пов'язані з проблематикою державного управління галуззю. До технічних причин відносимо: незадовільний стан водопровідних мереж, несправність водозбірної арматури, відсутність обмежників витрати на вводах у квартири і регуляторів тиску; до економічних — часткову відсутність та недосконалість важелів економічного впливу, впровадження яких потребує наявності контрольно-виміральної апаратури [2]. Зауважимо також екологічну складову, що виявляється у низькій забезпеченості системами водовідведення.

Сутність державної політики регулювання водокористування, у тому числі у комунальному секторі, представлено у таблиці.

Глобальний підхід до прийняття управлінських рішень стосовно водних екосистем з урахуванням мети вирішення проблем комунального водокористування передбачає слідування принципам сталого розвитку [5, с. 39—40]. Інструментальною базою трансформації комунального водного господарства до моделі регулювання водного господарства із врахуванням концепції сталого розвитку є такі кроки: посилення ролі фіскальних регуляторів; формування та удосконалення інституту приватної власності для прискорення функціонування ініціатив у підприємницькій діяльності; пошук можливостей регулювання розвитку водного господарства на регіональному рівні, враховуючи концепцію басейнового управління [6, с. 13].

Отже, ми структурували систему зв'язків між екологічною політикою у сфері комунального водокорис-

Таблиця 1. Законодавча база для здійснення водокористування

Функціональні характеристики суб'єкта надання послуг	Умови для надання послуг	Поточне законодавство, що регулює даний етап діяльності
Майно, яким володіє суб'єкт надання послуг	Здійснюється на основі господарського права	Ст. 136 Господарського Кодексу України
Ліцензії	Обов'язкове отримання ліцензії	Ст.7 Закону України «Про природні монополії» від 20.04.2000 р. № 1682-III Ст. 18 Закону України «Про питну воду та питне водопостачання» від 10.01.2002 р. № 2918-III Закон України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» від 01.006.2000 р. № 1775-III
Первинне водокористування	Дозвіл на спеціальне водокористування	Лист Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 15.03.2011 р. № 5515/16/10-11- МП
Користування надрами (у разі необхідності)	Дозвіл на користування надрами, якщо продуктивність водозаборів перевищує 300 куб. м. на добу	Ст. 23 Кодексу України про надра
Сплата податків	Згідно загальної системи оподаткування	Податковий кодекс України.
Система економічних відносин зі споживачами	На підставі угод	Роз'яснення Мінрегіону щодо договірних відносин під час надання послуг з централізованого водопостачання та водовідведення від 12.02.2013 р.
Реалізація платного водокористування	Формування тарифів на водопостачання та водовідведення	Постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення єдиного підходу до формування тарифів на житлово-комунальні послуги» від 01.06.2011 р. № 869

Джерело: розроблено автором на основі [3; 4].

тування та факторами впливу на забезпечення повноцінної функціональності механізмів раціонального комунального водокористування. Врахуємо також фактори ризику (критичні точки), що потребують удосконалення у рамках цієї моделі. Ключовим фактором є слідування напрямку екологізації водокористування, що має на увазі системну державну екологічну політику у сфері водоспоживання, у тому числі комунального.

Таким чином, врахування усіх факторів ризику та приведення усіх складових екологічної політики до

єдиної повноцінної функціональної системи може якісно вплинути на співвідношення забезпеченості централізованим водопостачанням та величиною питомого водоспоживання, що визначаємо ключовим питанням проблематики раціонального комунального водокористування. Виходячи з цього, погодимося з Р.Г. Дубас, який вважає, що головним інструментом регулювання господарської діяльності повинен бути не дефіцит матеріальних цінностей чи послуг, а збитки від дефіциту. У такому випадку, зменшення дефіциту в державних секторах економіки може відбуватися лише при обмеженні свободи приватних суб'єктів [7, с. 89].

Аналізуючи іноземну економічну літературу, вітчизняні науковці приходять до концепції приватного розпорядження природними ресурсами, зокрема водними, у контексті вирішення проблеми надмірного споживання. Модель приватної власності на водні ресурси у європейських країнах представлена складним механізмом із функціями володіння, розпорядження та користування ресурсами, але водночас із врахуванням лімітуючих факторів для приватних власників, що передбачає досягнення консенсусу між суб'єктами водокористування. Ключовим у наслідуванні дієвим механізмам раціоналізації водокористування за кордоном вважаємо курс України на децентралізацію, адже у такому випадку децент-

Таблиця 2. Екологічна політика у галузі комунального водокористування

ЕКОНОМІЧНІ ІНСТРУМЕНТИ РЕГУЛЮВАННЯ ВОДОКОРИСТУВАННЯ (виділені інструменти, що прямим чином впливають на комунальний сектор)						
ліцензії та сертифікація	нормативи	система розподілу коштів	тимчасові фінансові фільги	система відшкодування збитків	страхування	облік водних ресурсів
Екологічна політика						
Фактори		Структурна		Фактори ризику (потребують удосконалення)		
1. Структурний		Інвестиційна		1. Методичні підходи до економічної оцінки водних ресурсів (раціональна тарифікація)		
2. Суспільно-політичний		Фінансово-кредитна		2. Методичні підходи до обліку господарської діяльності		
3. Ресурсно-функціональний		Соціальна		3. Покращання технічного забезпечення		
4. Організаційно-економічний		Податкова		4. Врахування регіонального фактору		
5. Нормативно-правовий		Зовнішньо-економічна				
6. Фінансово-економічний		Науково-технічна				
7. Управлінський		Бюджетна				
8. Інформаційний						
9. Соціально-культурний						
10. Військово-економічний						
11. Методологічний						

ралізаційний аспект у контексті управління комунальним водокористуванням можна розглядати як складову реформування локального комунального господарства [8]. Для досягнення балансу між економічними та екологічними пріоритетами управління водними ресурсами у контексті комунального водокористування, необхідно визначати допустимі рівні базових показників за критеріями рівня водозабезпеченості комунального сектору, що враховуватиме доступність води, а також та її якість; та екологічними показниками. Таким чином, ми визначимо умови балансу між економічними та екологічними пріоритетами водокористування та управління водними ресурсами. Методика врахування якості має на увазі врахування проблематики комунального водоспоживання у контексті надмірної зношеності основних фондів сектору для запровадження інтегрованої системи комунального водоспоживання.

Останні праці науковців у сфері водокористування свідчать про підпорядкування створюваної моделі раціонального водокористування принципам сталого розвитку [9]. Основою інструментальної бази переведення водного господарства до моделі ведення водного господарства із врахуванням концепції сталого розвитку є такі заходи: посилення ролі фіскальних регуляторів; формування та вдосконалення інституту приватної власності для прискорення функціонування ініціатив у підприємницькій діяльності; підтримання водокористувачів як суб'єктів ведення підприємницької діяльності шляхом інституціоналізації нових форм кредитування для можливості впровадження екологічно орієнтованого виробництва; знаходження можливостей регулювання розвитку водного господарства на регіональному рівні (у тому числі концепція басейнового управління) [6, с. 13]. Здійснення зазначених заходів сприятиме узгодженню сучасних та перспективних пріоритетів водокористування.

ВИСНОВКИ

Отже, враховуючи деградацію водних екосистем малих річок в Україні, пропонуємо врахування можливостей навколишнього середовища при плануванні збільшень комунального водоспоживання (у тому числі у концепції містобудування); дослідження перетворення речовини та енергії в екосистемах, швидкості обороту біогенних елементів та спроможності екосистем витримувати запропоновані їм навантаження, дослідження напряму та інтенсивності процесів біологічного самоочищення. Пропонуємо врахування лімітуючого фактору та глобального підходу до прийняття управлінських рішень у рамках екосистем.

Література:

1. Водне господарство в Україні / За ред. А.В. Яценка, В.М. Хорєва. — К.: Генеза, 2000. — 456 с.: іл., карти.
2. Запольський А.К. Водопостачання, водовідведення та якість води. — К.: Вища школа, 2005. — 671 с.
3. Порядок з розрахунку тарифів на послуги водопостачання для комунальних підприємств на рівні ОТГ

[Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.adm-pl.gov.ua/sites/default/files/despro_model_kp_2016_0.pdf

4. Водний кодекс України. від 13.06.1995 Відомості Верховної Ради України — 1995 р., № 24, стаття 189.
5. Яцик А.В. Водогосподарська екологія: у 4 т., 7 кн. — К.: Генеза, 2003. — Т. 1, кн. 1-2. — 400с.: іл.
6. Хвесик М.А. Водне господарство України: системні суперечності, структурні диспропорції та колізії регулювання // Економіка природокористування та охорони довкілля. — К.: РВПС України НАН України, 2006. — С. 7 — 14.
7. Дубас Р.Г. Економіка природокористування: навчальний посібник. — К.: "МП Леся", 2007. — 448 с.
8. Бобух І.М. Пропозиції та перспективи формування національного багатства України: моногр. — К.: Ін. екон. та прогнозув. НАН України, 2010. — 372 с.
9. Цепенда М.М. Особливості покомпонентної економікогеографічної оцінки водноресурсного потенціалу території // Науковий вісник Волинського національного університету імені Лесі Українки. Розділ II. Економічна географія. — 2009. — № 8. — С. 96—100.

References:

1. Yatsyk, A.V. and Khorev, V.M. (2000), *Vodne gospodarstvo v Ukrayini* [Water management in Ukraine], Geneza, Kyiv, Ukraine.
2. Zapolskiy, A.K. (2005), *Vodopostachannia, vodovidvedennia ta yakist vody* [Water supply, water drainage and quality of water], Vyshcha Shkola, Kyiv, Ukraine.
3. Poltava Regional State Administration (2016), "Procedure for calculating tariffs for water services for communal enterprises at the level of OTG", available at: http://www.adm-pl.gov.ua/sites/default/files/despro_model_kp_2016_0.pdf (Accessed: 13 June 2019).
4. The Verkhovna Rada of Ukraine (1995), "Water code of Ukraine", *Verkhovna Rada Data*, vol.24.
5. Yatsyk, A.V. (2003), *Vodogospodarska ecologiya* [Water management ecology], Geneza, Kyiv, Ukraine.
6. Khvesyk, M.A. (2006), *Vodne gospodarstvo Ukrayiny: systemin superechnosti, strukturni dysporcyyi ta kolizyyi reguliuvannia* // *Economika pryrodokorystuvannia ta okhorony dovkillia* [Water management in Ukraine: systemic contradictions, structural imbalances and regulatory conflicts // Economics of nature management and environmental protection], RVPS Ukraine, NAN of Ukraine, Kyiv, Ukraine.
7. Dubas, R.G. (2007), *Economika pryrodokorystuvannia, navchalnyi posibnyk* [Economics of Nature. Tutorial], MP 'Lesia', Kyiv, Ukraine.
8. Bobukh, I.M. (2010), *Propozutsii ta perspektyvy formuvannia natsionalnogo bahatstva Ukrainy*, [Proposals and Prospects for the Formation of the National Wealth of Ukraine], NAN of Ukraine, Kyiv, Ukraine.
9. Tsependa, M.M. (2009), *Osoblyvosti pokomponentnoyi ekonomikogeografichnoyi ocinky vodnoresursnogo potentsialu terytoriyi*, [Features of the component economic geographic estimation of the water resources potential of the territory], VNULU, Lutsk, Ukraine.

Стаття надійшла до редакції 13.06.2019 р.