

УДК 35.073

Г. В. Дмитренко,
кандидат наук з державного управління

ЗАГАЛЬНОДЕРЖАВНА ПРОБЛЕМА ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ ЯК ВІД ЗЕМЕЛЬ ВОДНОГО ФОНДУ, ТАК І ВІД ВОДНИХ ОБ'ЄКТІВ НА ПРИКЛАДІ ОДЕСЬКОЇ ОБЛАСТІ

Стаття присвячена проблемам забезпечення максимального використання земель водного фонду та водних об'єктів з метою наповнення бюджетів різних рівнів (на прикладі Одеської області).

Article is devoted to ensuring maximum utilization of land and water fund water bodies to fill the budgets of different levels (for example, the Odessa region).

Ключові слова: планування, надходження плати, наповнення бюджетів, резерви.

Key words: planning, income payments, filling the budget, reserves.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМ

У сучасних умовах набирає обертів пристосування природного середовища, а саме — використання водного фонду, до особливостей та потреб людства.

Сьогодення потребує вирішення таких питань:

- удосконалення законодавчих та нормативних актів у частині управління, використання, охорони водного фонду і водних об'єктів;
- проведення аналізу дотримання бюджетного законодавства в даній сфері;
- аналіз дані фінансових, статистичної звітності.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ, В ЯКИХ ЗАПОЧАТКОВАНО РОЗВ'ЯЗАННЯ ДАНОЇ ПРОБЛЕМИ, ТА ВИДІЛЕННЯ НЕВИРІШЕНИХ РАНІШЕ ПИТАНЬ

За таких поставлених проблем виникає наукова дискусія навколо основних питань:

По-перше, відсутність досконалої нормативно-правової бази, яка чітко змогла б визначити механізми регулювання відносин у частині управління землями водного фонду та водними об'єктами, чинить негативний вплив на їх використання.

По-друге, недостатня робота місцевих державних адміністрацій щодо залучення додаткових надходжень значно стримує процес надходження коштів від оренди земель водного фонду та водних об'єктів.

По-третє, спільна діяльність у частині використання земель водного фонду та водних об'єктів сприяє отриманню прибутку приватними особами за рахунок використання державного майна за незначну плату.

По-четверте, діюча система контролю за використанням земель водного фонду та водних об'єктів не дозволяє створити необхідні умови для їх охорони, збереження та раціонального використання. Але у вітчизняній науковій літературі ця проблематика ще не стала об'єктом для ґрунтовних досліджень, що зумовлює актуальність даного дослідження.

ФОРМУВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ (ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ)

Економічний розвиток держави більшою мірою залежить від контролю за використанням фінансових ресурсів на всіх стадіях — як виділення, так і використання коштів. Завданням статті є узагальнення теоретичних та практичних методів, надання оцінки ефективності отримання та використання коштів, визначення проблеми у їх використанні, розроблення пропозицій щодо якісних змін у галузі водного фонду.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Одеська область займає територію Північно-Західного Причорномор'я від гирла Дунаю до Тілігульського лиману. Її площа — 33,3 тис. кв. кілометрів, що складає 5,5 % території України. Морські й лиманні узбережжя в

межах області мають довжину близько 300 кілометрів. Область розташована на крайньому південному-заході України, уздовж державних кордонів з Молдовою і Румунією. На півночі межує з Вінницькою областю, на північному сході — з Кіровоградською, на сході — з Миколаївською областю, на півдні і південному-сході омивається водами Чорного моря. Чорне море — внутрішнє море басейну Атлантичного океану — омиває береги України, Росії, Грузії, Болгарії та Туреччини. Керченською протокою сполучається з Азовським морем, протоками Босфор — з Мармуровим морем і протокою Дарданелли — із Середземним морем. Площа — 422 тис. кв. кілометрів. У межах Одеської області у Чорне море впадають Дунай, Дністер та малі річки. Чорне море відіграє велику роль у внутрішніх і зовнішніх транспортних зв'язках.

Широкий вихід в Азово-Чорноморський басейн і великі річкові магістралі визначають великі переваги транспортно-географічного положення і рекреаційний потенціал Одеської області.

До земель водного фонду області належать землі, зайняті:

- морями, річками, озерами, водосховищами, іншими водними об'єктами, болотами, а також островами, не зайнятими лісами;
- прибережними захисними смугами вздовж морів, річок та навколо водойм, крім земель, зайнятих лісами;
- гідротехнічними, іншими водогосподарськими спорудами та каналами, а також землі, виділені під смуги відведення для них;
- береговими смугами водних шляхів.

Через територію Одеської області протікають ріки Дунай, Дністер і Південний Буг. Крім того, та території області нараховується близько 1140 маленьких річок, річкових та струмків, 30 озер і 15 лиманів, біля 900 ставків, 66 водосховищ.

Північну частину області займають басейни Савранки й Кодими — правих приток Південного Бугу, який тече по кордону між Одещиною і Кіровоградщиною. На південному сході протікає Дністер, який впадає до Дністровського лиману.

На півдні — нижня течія Дунаю та його Кілійське гирло, по яких проходить державний кордон між Україною і Румунією. На лівобережжі нижнього Дунаю і в долині між Кілійським гирлом та Дністровським лиманом є чимало водосховищ та озер, серед них прісноводні — Кагул, Ялпуг, Катлабух і Китай, та солоні — Малий Сасик, Шагани, Алібей, Бурнас.

Запаси поверхневих вод на території області розподіляються нерівномірно. Північна та центральна частини території характеризуються обмеженими запасами, а крайній південний захід, де є річки Дністер і Дунай, має великі запаси води. Майже всю прісну воду Одещини дають річки: Дунай — 40%, Дністер — 47 відсотків.

Всього на території області нараховується 66 водосховищ. Основна кількість припадає на водойми, які мають об'єм від 1 до 100 млн куб. м, з сумарною площею дзеркала 58799 га. П'ять водосховищ мають об'єм завбільшки 100 млн куб. м води. В тому числі опрісне Сасикське водосховище, яке є джерелом зрошення, Дунай — Дністровської зрошувальної системи.

Загальна кількість ставків по області складає 931 одиниць з об'ємом води 130,45 млн куб. м та площею дзеркала води 8889,54 гектарів. Значна частина ставків мають площу дзеркала біля одного гектара або менше.

Водний фонд області з поверхневими водами згідно

ст.5 Водного кодексу України [3] поділяється на водні об'єкти загальнодержавного (внутрішні, морські води, підземні води, які є джерелом централізованого водопостачання, озера, водосховища, річки, канали, поверхневі води) та місцевого значення (поверхневі води, які знаходяться в межах однієї області, підземні води, які не можуть бути джерелом централізованого водопостачання).

Згідно даних Облводгоспу, у 2007—2009 роках використання водного фонду області коливалося в межах 1% від загального обсягу водного фонду ресурсів області.

Так, у 2007 році водний фонд під водоймами загальнодержавного значення складав — 14305,73 га, із них в користуванні знаходилося 342,0 га, або використовувалося лише 2,4 % площі водойм, під водоймами місцевого значення — 19176,76 га, із них було в користуванні — 83,84 га, або використовувалося лише 0,4 % площі водойм.

У 2008 році водний фонд під водоймами загальнодержавного значення складав також 14305,73 га, із них в користуванні знаходилося 230,78 га, або використовувалося лише 1,6 % площі водойм, що на 111,22 га менше в порівнянні з 2007 роком. Під водоймами місцевого значення — 19176,76 га, із них в користуванні — 133,53 га, або використовувалося лише 0,7 % площі водойм.

У 2009 році площа водного фонду області під водоймами загальнодержавного значення не змінилася в порівнянні з попередніми роками та складала відповідно 14305,73 га, із них в користуванні знаходилося 139,23 га, або використовується лише 1,0 % площі водойм. Під водоймами місцевого значення — 19176,76 га, із них в користуванні — 23,95 га, або використовувалося лише 0,1 % площі водойм.

Інвентаризація водних об'єктів області останній раз проводилася Облводгоспом спільно з Головним управлінням Держкомзему в Одеській області ще в 2007 році відповідно до розпорядження облдержадміністрації від 14.11.2006 року № 759/А-2006 "Про забезпечення державного контролю за використанням та охороною земель, лісових та водних ресурсів на території Одеської області" [7].

Крім того, районними радами Ананівського, Березівського, Великомихайлівського, Іванівського, Любашівського, Миколаївського, Саратського, Татарбунарського і Фрунзівського районів не вживалися впродовж 2007—2009 років заходи зі встановлення прибережних захисних смуг уздовж річок та навколо водойм. До теперішнього часу Комінтернівською райдержадміністрацією не затверджено проект землеустрою щодо встановлення прибережної захисної смуги Чорного моря на території Крижанівської, Фонтанської, Новодофінівської, Сичавської сільських та Новобілярської селищної рад.

Заходи в частині розробки технічної документації зі встановлення прибережних захисних смуг річок на території Одеської області не були включені до переліку природоохоронних заходів як у 2007 році, у 2008 році, так і в 2009 році. І це в той час, коли вищезазначені заходи передбачені рядом регіональних програм:

— "Програма формування національної екологічної мережі в Одеській області на 2005—2015 роки" [8];

— "Регіональна програма використання коштів на освоєння земель для сільськогосподарських та лісогосподарських потреб, поліпшення відповідних угідь і охорони земель в Одеській області на 2007—2010 роки" [9];

— "Регіональна комплексна програма захисту сільських населених пунктів і сільськогосподарських угідь від шкідливої дії вод в Одеській області у 2001—

2005 роках та прогноз до 2010 року в Одеській області" [10].

Враховуючи вищевикладене постає питання: які основні фактори негативно впливають на ефективність використання земель водного фонду та водних об'єктів Одеської області?

Основна причина, яка негативно впливає на ефективність використання земель водного фонду та водних об'єктів — це неврегульованість нормативно-правового забезпечення в частині управління, що негативно впливає на їх використання.

Як показує практика, однією з причин наявності проблем в частині управління та використання земель водного фонду та водних об'єктів у області є відсутність цілісної, досконалої та дієвої законодавчої і правової бази.

Окрім основних нормативних актів в цій сфері — Земельного та Водного кодексів України, — дане питання врегульоване досить великою кількістю підзаконних актів, дотримання вимог яких буває в багатьох випадках або неможливим, або досить проблематичним.

Так, ч. 4 ст. 61 Земельного кодексу України [2] вказує, що режим господарської діяльності на земельних ділянках прибережних захисних смуг уздовж рік, навколо водойм і на островах встановлюється законом. Однак, такий закон дотепер не прийнятий, а Водний Кодекс України повторює положення Земельного кодексу України.

Облік кількості та якості земель, в тому числі земель водного фонду, є складовою частиною державного земельного кадастру. Державний земельний кадастр — це єдина державна система земельно-кадастрових робіт, яка встановлює процедуру визнання факту виникнення або припинення права власності й права користування земельними ділянками, в т.ч. землями водного фонду, та містить сукупність відомостей і документів про місце розташування, правовий режим цих ділянок, їх оцінку, класифікацію земель, кількісну та якісну характеристику, розподіл серед власників землі та землекористувачів.

Відповідно до ст. 203 Земельного кодексу України [2] облік кількості земель відображає відомості, які характеризують кожну земельну ділянку за площею та складом угідь; облік якості земель відображає відомості, які характеризують земельні угіддя за природними властивостями та набутими властивостями, що впливають на їх родючість, а також за ступенем забруднення ґрунтів. Однак на теперішній час ведеться облік земель лише в частині кількісного обліку земель. Жодним нормативним документом не передбачено визначення якісних характеристик земель, в тому числі земель водного фонду.

Ст. 28 Водного кодексу України [3] передбачено, що з метою систематизації даних державного обліку вод та визначення наявних для використання водних ресурсів, зокрема спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань водного господарства, яким є Державний комітет України по водному господарству (далі — Держводгосп України), ведеться Державний водний кадастр, де визначається статус водних об'єктів. Відповідно до п.4 Положення про регіональні кадастри природних ресурсів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.12.2001 року № 1781[6], ведення регіональних кадастрів водних ресурсів здійснюють територіальні органи Держводгоспу України, а сам Порядок ведення кадастрів визначається інструкцією, затвердженою Мінприроди України. Однак дана інструкція до теперішнього часу не затверджена та

відповідно Облводгоспом регіональний кадастр водних ресурсів по Одеській області не ведеться.

Облводгоспом у 2007 році було створено Каталог водного фонду Одеської області, який має інформацію щодо переліку земель водного фонду та водних об'єктів, їх статусу та закріплених користувачів. Даний Каталог має суто інформативний характер.

У відповідності до ст. 51 Водного кодексу України [3] орендодавцями водних об'єктів місцевого значення є обласні ради, а загальнодержавного значення — Кабінет Міністрів України та місцеві державні адміністрації. Розподіл же повноважень щодо передачі водних об'єктів загальнодержавного значення визначається Кабінетом Міністрів України. Однак на даний час такого розподілу не проведено. Тобто не визначено, які саме водні об'єкти загальнодержавного значення може надавати Кабінет Міністрів України, а які — обласна державна адміністрація та районні державні адміністрації. Неврегульованість цих відносин призводить до того, що значна частина водних об'єктів у користування взагалі не надається.

Інша причина — це недостатня робота щодо забезпечення максимального використання земель водного фонду та водних об'єктів, яка стримує процес наповнення бюджетів різних рівнів.

Важливим питанням та водночас проблемою на сьогодні є використання земель водного фонду та водних об'єктів як джерела додаткових надходжень до бюджетів усіх рівнів.

Поточні дослідження планування обсягів надходження плати за використання як земель водного фонду, так і водних об'єктів свідчать про ігнорування місцевими бюджетами при плануванні важливого джерела поповнення бюджету.

Так, планування надходжень плати від оренди земель водного фонду здійснювалося лише бюджетами Березівського, Біляївського, Овідіопольського, Роздільнянського та Ширяєвського районів. І це в той час, коли ст.7 Бюджетного кодексу України [1] передбачено, що до складу бюджетів підлягають включенню всі надходження.

Так, у Фрунзівському районі за 2007—2009 роки надходження від здачі в оренду земель водного фонду не планувалися, при цьому фактичні надходження склали 1,2 тис. грн. Аналогічна ситуація склалася в Ананьївському, Арцизькому, Білгород-Дністровському, Болградському, Великомихайлівському, Іванівському, Ізмаїльському, Кілійському, Кодимському, Комінтернівському, Котовському, Красноокнянському, Любашівському, Миколаївському, Ренійському, Савранському, Саратському, Тарутинському, Татарбунарському районах.

Вжиті заходи органами виконавчої влади та місцевого самоврядування не забезпечили використання всіх резервів для наповнення бюджету шляхом надання в користування земель водного фонду та водних об'єктів.

Так, аналіз фактичних обсягів надходжень плати за використання земель водного фонду за останні три роки показали, що згідно даних Державної податкової адміністрації в Одеській області протягом 2007—2009 року плату за використання земель водного фонду здійснювало:

— у 2007 році — 268 суб'єктів господарювання, з яких 239, або 89,2 % від загальної кількості, уклали 240 договорів оренди земель водного фонду. Фактичні надходження плати за землі водного фонду згідно укладених договорів оренди склали 983,5 тис. грн., в тому числі

орендної плати — 899,7 тис. грн.

— у 2008 році — 275 суб'єктів господарювання, з яких 244, або 88,7 % від загальної кількості, уклали 247 договорів оренди земель водного фонду. Фактичні надходження плати за землі водного фонду згідно укладених договорів оренди склали 1498,8 тис. грн., в тому числі орендної плати — 926,0 тис. гривень.

— у 2009 році — 278 суб'єктів господарювання, з яких 246, або 88,5 % від загальної кількості, уклали 246 договорів оренди земель водного фонду. Фактичні надходження плати за землі водного фонду згідно укладених договорів оренди склали 2511,8 тис. грн., в тому числі орендної плати — 2388,3 тис. грн.

За обліковими даними Облводгоспу, станом на 01.01.2010 року в оренду передано 710,45 га водних об'єктів загальнодержавного значення, що складає лише 0,5 % від загальної площі водних об'єктів загальнодержавного значення області. При цьому в таких районах області, як Арцизький, Балтський, Іванівський, Ізмаїльський, Любашівський, Роздільнянський, Саратський, жодного водного об'єкта загальнодержавного значення не передано в оренду.

Аналогічна ситуація склалася при передачі в оренду водних об'єктів місцевого значення. Так, станом на 01.01.2010 року в оренду передано 241,3 га водних об'єктів місцевого значення, що складає лише 1,3 % від загальної площі водних об'єктів місцевого значення області.

Згідно даних Одеського головного фінансового управління та Головного управління державного казначейства в Одеській області плату за використання водних об'єктів здійснювали:

— у 2007 році — 14 суб'єктів господарювання, з якими укладено 14 договорів оренди водних об'єктів. Фактичні надходження плати за використання водних об'єктів згідно укладених договорів оренди склали 105,4 тис. грн;

— у 2008 році — 18 суб'єктів господарювання, з якими укладено 19 договорів оренди водних об'єктів. Фактичні надходження плати за використання водних об'єктів згідно укладених договорів оренди склали 141,3 тис. грн;

— у 2009 році — 13 суб'єктів господарювання, з якими укладено 14 договорів оренди водних об'єктів. Фактичні надходження плати за використання водних об'єктів згідно укладених договорів оренди склали 282,1 тис. грн.

Однак, необхідно відзначити, що зазначений обсяг надходжень від використання як земель водного фонду, так і водних об'єктів не є вичерпним.

Згідно даних Біляївської райдержадміністрації Біляївський район має 48 км берега Хаджибейського лиману, які відносяться до Вигодянської, Холоднобалківської, Нерубайської, Усатівської, Августівської, Еллінської та Маринівської сільських рад. Аналізом використання земель загальною площею 9040 га під водним об'єктом Хаджибейський лиман у Біляївському районі встановлено, що, ігноруючи вимоги ст.2 Закону України "Про плату за землю" [4] та ст. 124 Земельного Кодексу України [2], використання земельної ділянки рибпромисловою асоціацією "Хаджибейський лиман" проводиться безоплатно та без укладення договорів оренди.

За даними головного управління Держкомзему в Одеській області, грошова оцінка 1 га ріллі в Одеській області в середньому за 2007—2009 роки складала 9842 грн. Керуючись ст. 11 Закону України "Про плату за землю" [4], ст. 21 Закону України "Про оренду землі" [5] та беручи до уваги грошову оцінку 1 га ріллі в області, аудиторською групою було розраховано ставку земельного податку і відповідно мінімальну ставку орендної плати за

1 га по області. А саме: $9842 \text{ грн.} \times 0,3\% = 29,5 \text{ грн.}$ Тобто при використанні рибпромисловою асоціацією "Хаджибейський лиман" земельної ділянки площею 9040 га під водним об'єктом "Хаджибейський лиман", втрати бюджету району за 2007—2009 роки склали 800,04 тис. гривень. ($29,5 \text{ грн.} \times 9040 \text{ га} \times 3 \text{ роки}$).

Великомихайлівською райдержадміністрацією укладено у 2008 році з фізичною особою Косінським договір оренди водного об'єкта площею 2,4 га. Річна орендна плата за умовами договору складає 888,8 грн., але орендарем не сплачено жодної копійки за оренду водойми. Втрати бюджету за безоплатне користування впродовж 2008—2009 років склали 1,8 тис. грн. ($888,8 \text{ грн.} \times 2 \text{ роки}$).

За підрахунками, втрати доходів бюджетів тільки за наведеними прикладами за 2007—2009 роки становили приблизно до 500 тис. грн.

З даного дослідження можна сказати, що місцеві райдержадміністрації не відповідально ставляться до використання земель водного фонду та водних об'єктів, що негативно впливає на процес наповнення бюджету [11].

ВИСНОВКИ З ДАНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ДАНОМУ НАПРЯМІ

Таким чином, на сьогодні існує проблема відсутності досконалої нормативно-правової бази, яка чітко змогла б визначити механізми регулювання відносин у частині управління землями водного фонду та водними об'єктами, що негативно впливає на порядок їх використання, а також місцеві райдержадміністрації не відповідально ставляться до використання земель водного фонду та водних об'єктів, що негативно впливає на процес наповнення бюджету.

Література:

1. Закон України "Про Бюджетний кодекс України" від 21.06.2001р. №2542 (із змінами та доповненнями).
2. Закон України "Про Земельний кодекс України" від 25.10.2001р. №27-68 (із змінами та доповненнями).
3. Закон України "Про Водний кодекс України" від 06.06.1995р. №213/95-ВР (із змінами та доповненнями).
4. Закон України "Про плату за землю" від 03.07.1992 року №2535-XII.
5. Закон України "Про оренду землі" від 06.10.1998 року №161-XIV.
6. Положення про регіональні кадастри природних ресурсів, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 28.12.2001 року № 1781.
7. Розпорядження Одеської облдержадміністрації від 14.11.2006 року № 759/А-2006 "Про забезпечення державного контролю за використанням та охороною земель, лісових та водних ресурсів на території Одеської області".
8. Програма формування національної екологічної мережі в Одеській області на 2005—2015 роки.
9. Регіональна програма використання коштів на освоєння земель для сільськогосподарських та лісгосподарських потреб, поліпшення відповідних угідь і охорони земель в Одеській області на 2007—2010 роки.
10. Регіональна комплексна програма захисту сільських населених пунктів і сільськогосподарських угідь від шкідливої дії вод в Одеській області у 2001—2005 роках та прогноз до 2010 року в Одеській області.
11. Аудиторські звіти (інформація) за результатами державного фінансового аудиту діяльності ефективності використання земель водного фонду Одеської області за 2007—2009 роки.

Стаття надійшла до редакції 07.06.2010 р.