

РЕГУЛЮВАННЯ ОРЕНДИ ВОДНИХ ОБ'ЄКТІВ В УМОВАХ ПОГЛИБЛЕННЯ РИНКОВОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ ВОДОГОСПОДАРСЬКОГО КОМПЛЕКСУ: РЕГІОНАЛЬНІ ОСОБЛИВОСТІ ТА ІНСТИТУЦІОНАЛЬНІ ОБМЕЖЕННЯ

WATER BODIES RENT MANAGEMENT UNDER DEEPENING OF WATER COMPLEX MARKET TRANSFORMATION: REGIONAL FEATURES AND INSTITUTIONAL LIMITATIONS

Роза БУСЕЛ,
Луцький національний технічний університет

Rosa BUSEL,
Lutsk National Technical University

Лариса САВОШ,
кандидат економічних наук,
Луцький національний технічний університет

Larysa SAVOSH,
Candidate of Economics,
Lutsk National Technical University

Імплементация орендных отношений в сферу водокористування розглядається як важливий каталізатор активізації інвестиційної діяльності. Показано територіальну асиметрію передачі в оренду озер та водосховищ в Україні. Визначено чинники гальмування укладання угод оренди щодо користування водними об'єктами в напрямі встановлення реальної величини ставок орендної плати. Запропоновано перелік змін у нормативно-правові акти, які дозволять удосконалити систему фінансово-економічного регулювання орендного водокористування. Обґрунтовано доцільність посилення впливу органів місцевого самоврядування на процеси передачі водних об'єктів у тимчасове користування.

Implementation of rent relations into water using field is considered as an important catalyst of investment activity intensification. The territorial asymmetry of lakes' and water basins' lend-lease is shown. The factors restraining conclusion of rental contracts as to water bodies using towards ascertainment of real rent fee. The amendments to laws and regulations allowing to improve financial and economic management of rental water using are offered. The expediency to strengthen the influence of local authorities on processes of water bodies assignment for temporary use is grounded.

Несформованість базисних інститутів природокористування не дає можливості форсувати процеси формування приватного сектора в цьому сегменті національного господарства, що може призвести до відчуження значної кількості населення від природних благ. Особливо прискіпливо необхідно підходити до інституціоналізації прав та форм власності на водно-ресурсні джерела, які виступають основою питного водопостачання, а також на об'єкти водогосподарської інфраструктури, що забезпечують побутові та виробничі потреби населення та господарського комплексу у водних ресурсах. При цьому вагомого значення набуває проблема залучення інвестицій в модернізацію водогосподарської інфраструктури та відтворення водно-ресурсного потенціалу, в тому числі приватних підприємницьких структур.

Каталізатором інвестиційної активності у сфері водокористування стала б масова імплементація у виробничо-господарську практику форм тимчасового користування водними ресурсами та водогосподарськими об'єктами. Надання пріоритету тимчасовим формам водокористування пояснюється необхідністю збереження загальнонародної та комунальної власності на переважну більшість об'єктів водогосподарського комплексу. Важливою формою тимчасового користування водними та водогосподарськими об'єктами виступає оренда.

Оренда є тією формою водокористування, яка дозволяє упередити прецеденти незаконного привласнення водних та водогосподарських об'єктів в умовах поглиблення ринкової трансформації водогосподарського комплексу. У працях вітчизняних вчених лише поверхнево розглядаються окремі аспекти впровадження орендних схем у різні сегменти водогосподарського комплексу [4-8], що залишає поза увагою соціальні та екологічні наслідки передачі прав тимчасового використання складових

водно-ресурсного потенціалу та об'єктів водогосподарської інфраструктури, взаємодію між органами місцевого самоврядування та регіональними підрозділами Державного агентства водних ресурсів України щодо визначення переможців на право використання водного об'єкту, умови припинення угод оренди в разі недотримання користувачем вимог природоохоронного законодавства.

Метою даної публікації є визначення пріоритетних напрямів удосконалення системи регулювання оренди водних об'єктів з врахуванням регіональних особливостей водокористування та існуючих інституціональних обмежень.

Оренда є однією з форм впровадження нової системи водогосподарських відносин на основі державно-приватного партнерства. В ідеалі вона являє собою ефективну форму використання водних об'єктів, оскільки передбачає збереження даного активу у власності держави або іншого власника, але при цьому дозволяє більш ефективно використовувати його з метою отримання максимального прибутку. На жаль, в Україні ще повністю не відпрацьовані інституціональні передумови впровадження орендних схем в системі водопостачання та водовідведення, а також інших видів водокористування [1].

В останні роки передача окремих водогосподарських активів і водних об'єктів в оренду, а також активів галузей, де водні ресурси відіграють роль засобу виробництва, мала не завжди позитивні наслідки, що зумовлено, з одного боку, невідповідністю інституціонального середовища орендного водокористування, а з другого – небажанням власників водних та водогосподарських об'єктів передавати останні в користування підприємницьким структурам (навіть за умови їх здатності підвищити ефективність водогосподарської та водоохоронної діяльності).

Регіони України відзначаються неоднаковими рівнями забезпеченості поверхневими та підземними водами, умовами водокористування в басейнах найбільших річок, в цілому високим рівнем втрати водних ресурсів при транспортуванні. Всі ці фактори значною мірою мали б визначати й орієнтири інституціональних перетворень у сфері водокористування, в першу чергу, масштаби впровадження орендних угод щодо використання природних і штучних водних об'єктів. У регіонах, де спостерігається критичний рівень водозабезпеченості та має місце високий рівень техногенного навантаження на водні об'єкти, оренда переважної більшості природних та штучних водойм має відбуватися у виняткових випадках, оскільки це може призвести до відчуження значних верств місцевого населення від джерел питного водопостачання та промислового і сільськогосподарського водокористування.

Особливо суперечливими наслідками відзначається оренда озер. Оренда озер не знайшла значного поширення в тих регіонах, де кількість даних природних водних об'єктів є мінімальною. Найбільша кількість орендованих озер має місце в АР Крим (12), Волинській (52), Закарпатській (17), Київській (34), Харківській (13) областях (рис. 1).

Тобто процес інституціоналізації оренди щодо використання озер набув значного поширення в регіонах найвищої концентрації озер (Волинська область) і регіонах, які відзначаються найвищим рівнем природної водозабезпеченості (Закарпатська та Київська області). Враховуючи те, що озеро, на відміну від ставка, відіграє значно вагомішу роль у питному водозабезпеченні, забезпеченні потреб господарського комплексу та рекреаційної індустрії, передача озера в тимчасове користування на основі оренди має супроводжуватися більш прискіпливим підходом щодо вибору користувача, ніж це має місце при передачі в тимчасове користування ставків.

Значна кількість орендованих озер у Волинській, Київській, Закарпатській і Харківській областях свідчить про те, що у водогосподарському комплексі цих регіонів відбулися значні інститу-

ціональні перетворення, що дало можливість сформувати наряду з державним сектором водокористування сектор водокористування, що базується на оренді природних водних об'єктів.

З огляду на це мають переглядатись основні аспекти взаємовідносин між власниками водних об'єктів і їх користувачами в бік встановлення таких ставок орендної плати, які відобразать реальну цінність складових водної поверхні, що використовуються на умовах оренди, і спонукатимуть орендаря використовувати водний об'єкт за цільовим призначенням. У регіонах, де має місце мала кількість озер і низький рівень водозабезпеченості, передача озера орендарям має регламентуватися спеціальним розпорядженням органів центральної виконавчої влади з погодженням з обласною державною адміністрацією та обласною радою [2].

Про розширення масштабів укладання орендних угод у водокористуванні свідчить передача в тимчасове користування значної кількості водосховищ. Найбільша кількість водосховищ, переданих в оренду, спостерігається у Дніпропетровській (39), Донецькій (60), Кіровоградській (56), Луганській (31), Полтавській (29) і Харківській (31) областях (рис. 2). Це природно, оскільки в переважній більшості названих регіонів водосховища створювалися для підвищення рівня забезпеченості потреб господарського комплексу у водних ресурсах і створення запасу водних ресурсів на випадок погіршення рівня водозабезпеченості в разі виникнення різноманітних природно-кліматичних катастроф і техногенних аварій. Передача водосховища в оренду пов'язана зі значною кількістю ризиків погіршення умов загального та спеціального водокористування в разі недотримання орендарем умов водокористування, особливо це стосується питного водопостачання, постачання промислових підприємств та об'єктів виробничої інфраструктури.

В ряді інших регіонів кількість переданих в оренду водосховищ є значно нижчою, зокрема у Вінницькій (6), Волинській (2), Закарпатській (4), Львівській (3), Рівненській (3), Сумській (5),

Рис. 1. Кількість орендованих озер та їх площа в розрізі адміністративно-територіальних одиниць України на 01.10.2013 (за даними Держводагентства України)

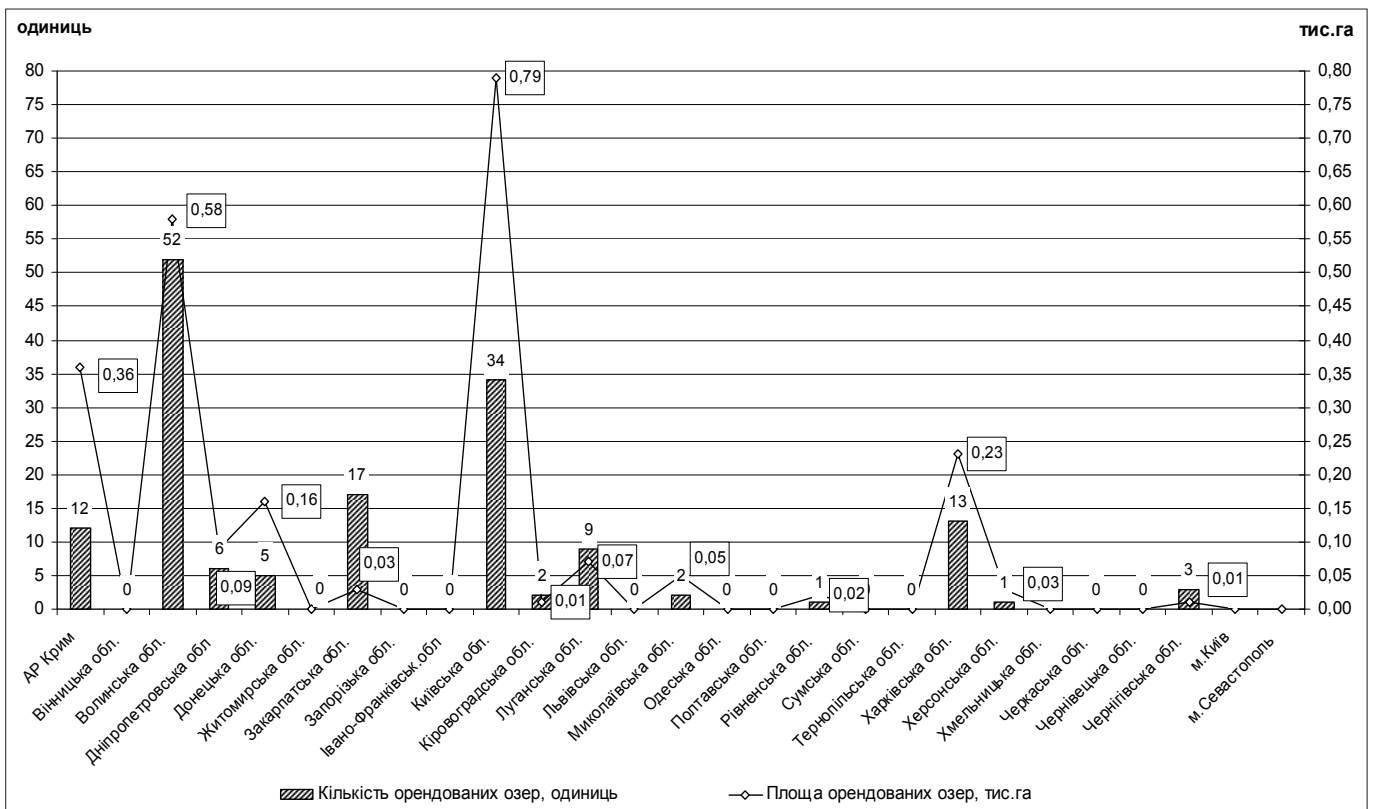
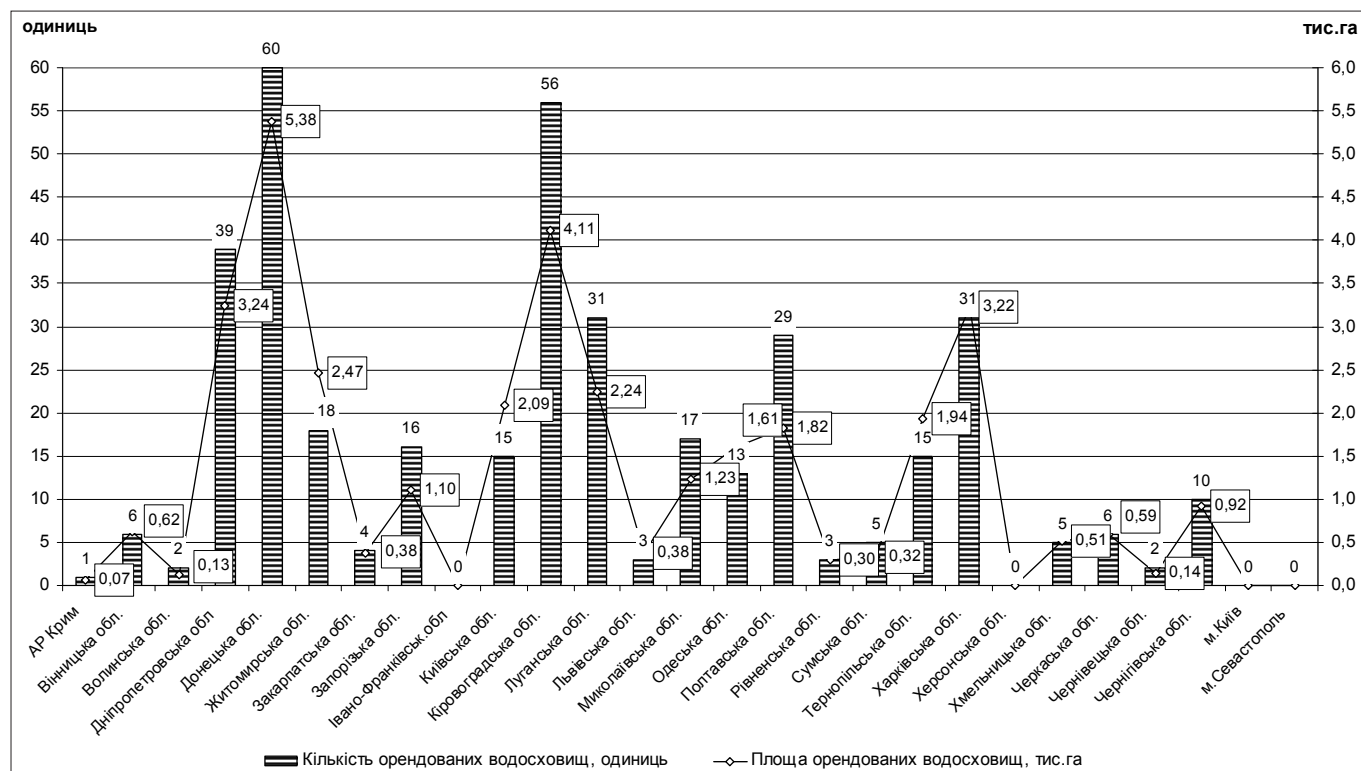


Рис. 2. Кількість орендованих водосховищ та їх площа в розрізі адміністративно-територіальних одиниць України на 01.10.2013
(за даними Держводагентства України)



Хмельницькій (5) і Чернівецькій (2) областях. Як правило, це регіони аграрної спеціалізації та регіони Західної України, де кількість штучних водогосподарських об'єктів (водосховищ) була значно меншою, ніж в індустріально розвинених регіонах.

Інституціональні перетворення у сфері водокористування проходять надзвичайно повільно, що пов'язано з вагомою значимістю водних ресурсів для життєдіяльності населення і їх перебуванням у загальнонародній власності. Виходячи з цього перші етапи інституціональних змін у сфері господарського освоєння водних ресурсів мають бути зорієнтовані на імплементацію перехідних від державної до приватної форм водокористування. Такими формами виступають орендні схеми та концесійний режим.

Передача водних об'єктів, які знаходяться в загальнодержавній та комунальній власності в оренду, з одного боку, є важливим джерелом наповнення місцевих бюджетів, активізації рибицтва, зеленого туризму та видобутку донного мулу (сапропелю), а з другого – створює додаткові проблеми щодо дотримання принципу цільового використання природного водного об'єкта. Існує ряд прецедентів, коли передача природного водного об'єкта в оренду призвела до руйнації всієї екосистеми, різкого зменшення запасів біологічних ресурсів, погіршення рекреаційної придатності даної території.

Це, як правило, відбувається в регіонах, де представницька влада не приділяє належної уваги орендним відносинам щодо користування природними водними об'єктами та водогосподарськими спорудами. Найбільш прозорі умови використання водних об'єктів на правах оренди мають місце відносно тих об'єктів, які перебувають у державній власності й передані в користування безпосередньо організаціями Держводагентства України, оскільки останні в подальшому будуть контролювати розпорядження ними на предмет дотримання принципів цільового використання.

Процес укладання угод оренди щодо використання водних об'єктів сьогодні гальмується через цілий комплекс правових колізій, пов'язаних з регламентацією відносин власності щодо володіння, користування та розпорядження водним фондом країни, а також невизначеністю повноважень органів державного

управління, які від імені держави виступали б розпорядниками прав користування землями водного фонду [3].

Суперечності інституціонального забезпечення прав власності на водні об'єкти значною мірою впливають на орендні відносини у сфері водокористування. Для окремих регіонів, де значна кількість водних об'єктів передана у тимчасове користування, це набуває важливого значення як в напрямі вибору найефективнішого власника, так і в напрямі ідентифікації реальної бази стягнення орендної плати за користування складовими водного фонду.

З огляду на це, для удосконалення інституціональних передумов поширення орендних схем у сферу водокористування необхідно внести зміни у базові нормативно-правові акти, які регулюють володіння, розпорядження та використання водних і водогосподарських об'єктів, укладання орендних угод, встановлення і стягнення орендної плати та інших платежів, права і обов'язки державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, регіональних підрозділів Держводагентства України та басейнових управлінь щодо контролю за використанням орендованих водних та водогосподарських об'єктів. В першу чергу зміни і доповнення мають бути внесені у Водний кодекс України, Закон України «Про державно-приватне партнерство», Податковий кодекс України, Закон України «Про місцеве самоврядування» та інші нормативно-правові акти.

Необхідно внести відповідні зміни у Водний кодекс України, які стосуються переліку, умов та термінів передачі водних та водогосподарських об'єктів в оренду. Враховуючи масовість проявів оренди водних та водогосподарських об'єктів варто ввести окрему главу, присвячену орендним формам водокористування. Це дасть можливість у подальшому уникнути двозначностей та протиріч при розробці розпорядчих, інструктивних та методичних документів щодо передачі водних та водогосподарських об'єктів в оренду. Водні та водогосподарські об'єкти виконують різноманітні функції в системі суспільного відтворення, тому порядок передачі їх в оренду також не має бути уніфікованим [2].

Після введення у вітчизняному законодавстві норми про те, що передача водного об'єкта, який знаходиться за межами

населених пунктів, здійснюється за рішенням голови обласної державної адміністрації, зростає ризик суб'єктивного підходу при виборі потенційних водокористувачів. За таких умов необхідно законодавчо закріпити право органу місцевого самоврядування створювати комісії, до складу яких входитимуть депутати місцевих рад, представники регіональних підрозділів Держводагентства України та басейнових управлінь, які контролюватимуть процес передачі водного об'єкта в оренду на предмет дотримання умов конкурсу, наявності в потенційного орендаря необхідних техніко-технологічних передумов та відповідного досвіду для забезпечення екологічно прийняттого стану водного об'єкта, а також його розширеного відтворення. Стосовно водогосподарського об'єкту, необхідно методом експертних оцінок встановити здатність майбутнього орендаря забезпечити в разі необхідності капітальний ремонт та технічне переоснащення, щоб упередити можливість погіршення умов водопостачання населених пунктів та суб'єктів господарської діяльності.

Органи місцевого самоврядування мають брати безпосередню участь у проведенні конкурсу щодо визначення переможця на отримання права оренди водного чи водогосподарського об'єкта. Це дасть можливість частково усунути суб'єктивізм, притаманний тим рішенням, які приймаються одноосібно, а не колегіально, а також врахувати вимоги та потреби місцевого населення, яке є джерелом і носієм влади на територіальному та локальному рівнях. Тим більше, орган місцевого самоврядування зацікавлений в становленні адекватної реальній цінності водного об'єкта, який використовується на умовах оренди, орендної плати, що підвищить рівень самодостатності територіальної громади. Штучне заниження ставок орендної плати, яке мало масовий характер, якраз і було зумовлено тим, що передача водного об'єкта в оренду відбувалася без необхідного рівня публічності та не враховувала інтереси місцевого населення, що в кінцевому підсумку позбавляло місцеві бюджети додаткових надходжень.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бусел Р. Упровадження сучасних форм орендного водокористування: напрями інституціонального та методологічного забезпечення / Р. Бусел // Економіст. – 2013. – № 12. – С. 67–69.
2. Бусел Р. Фінансово-економічні аспекти орендного водокористування в умовах поглиблення інституціональних трансформацій / Р. Бусел // Економіст. – 2013. – № 9. – С. 53–55.
3. Бусел Р.В. Оренда водних об'єктів в системі фінансово-економічного регулювання водокористування / В.А. Голян, Р.В. Бусел // Матеріали Міжнародної

науково-практичної конференції [«Вода та довкілля» в рамках XI Міжнародного водного форуму «AQUA UKRAINE – 2013»], (Київ, 5–6 листоп. 2013 р.). – К., 2013. – С. 31.

4. Голян В.А. Інституціональне середовище водокористування: сучасний стан та механізми вдосконалення : [монографія] / В.А. Голян. – Луцьк : Твердиня, 2009. – 592 с.

5. Запатріна І.В. Економіко-правові аспекти механізму розпорядження об'єктами централізованого теплопостачання, водопостачання та водовідведення / І.В. Запатріна // Економіка та прогнозування. – 2013. – № 1. – С. 68–80.

6. Кравців В.С. Про концептуальну модель функціонування ринкових механізмів у сфері водокористування в Україні [Електронний ресурс] / В.С. Кравців, П.В. Жук // Економічні науки зб. наук пр. – 2010. – № 6. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/portal/soc-gum/znpn/2010-6/2-Model.pdf>.

7. Продуктивність водоресурсних джерел України: теорія і практика / під заг. ред. Б.М. Данилишина. – К., 2007. – 412 с.

8. Хвесик М.А. Інституціональна модель природокористування в умовах глобальних викликів : [монографія] / М.А. Хвесик, В.А. Голян. – К. : Кондор, 2007. – 480 с.

REFERENCES

1. Busel R. V. Upravdzhennya suchasnykh form orendnoho vodokorystuvannya: napryamy instytutsional'noho ta metodolohichnoho zabezpechennya [Introduction of modern forms of rental water using: directions of institutional and methodological support]. *Ekonomist*, 2013, no. 12, pp. 67–69 [in Ukrainian].

2. Busel R. V. Finansovo-ekonomichni aspekty orendnoho vodokorystuvannya v umovakh pohlyblennya instytutsional'nykh transformatsiy [Financial and economic aspects of rental water using under the deepening of institutional transformation]. *Ekonomist*, 2013, no. 9, pp. 53–55 [in Ukrainian].

3. Busel R.V., Holyan V.A. Orenda vodnykh ob'yektiv v systemi finansovo-ekonomichnoho rehulyuvannya vodokorystuvannya. Materialy Mizhnarodnoyi naukovy-praktychnoyi konferentsiyi [“Voda ta dovkillya” v ramkakh XI Mizhnarodnoho vodnoho forumu “AQUA UKRAINE – 2013”] [Rent of water bodies in the system of financial and economic regulation of water using. International Scientific Conference [«Water and Environment» within the XI International Water Forum «AQUA UKRAINE – 2013»]. Kyiv, 2013, 31 p. [in Ukrainian].

4. Holyan V.A. Instytutsional'ne seredovyshe vodokorystuvannya: suchasny stan ta mekhanizmy vdoskonalennya [The institutional environment of water using: current state and mechanisms to improve]. Luts'k, Tverdnyan, 2009, 592 p. [in Ukrainian].

5. Zapatrina I.V. Ekonomiko-pravovi aspekty mekhanizmu rozporjadzhannya obyektamy tsentralizovanoho teplopostachannya, vodopostachannya ta vodovidvedennya [Economic and legal aspects of the management mechanism of facilities of district heating, water supply and sewerage]. *Ekonomika ta prohnozuvannya*, 2013, no. 1, pp. 68–80 [in Ukrainian].

6. Kravtsiv V.S., Zhuk P.V. Pro kontseptual'nu model' funktsionuvannya rynkovykh mekhanizmiv u sferi vodokorystuvannya v Ukraini [On a conceptual model of market mechanisms in water management in Ukraine]. *Ekonomichni nauky zb. nauk pr.*, 2010, no. 6. Available at: <http://www.nbu.gov.ua/portal/soc-gum/znpn/2010-6/2-Model.pdf> [in Ukrainian].

7. Danylyshyn B.M. Produktyvnist' vodoresursnykh dzherel Ukrainy: teoriya i praktyka [Performance of the water resources sources of Ukraine: theory and practice]. Kyiv, 2007, 412 p. [in Ukrainian].

8. Khvesyk M.A., Holyan V.A. Instytutsional'na model' pryrodokorystuvannya v umovakh hlobal'nykh vyklykiv [The institutional model of nature using in terms of global challenges]. Kyiv, Kondor, 2007, 480 p. [in Ukrainian].



Збірник наукових праць
«Економіка природокористування
і охорони довкілля» входить у міжнародну
наукометричну базу RePEc