

ВОДНЕ ГОСПОДАРСТВО

УДК 338.246 : 627.12

**РЕГУЛЮВАННЯ ОРЕНДНИХ ВІДНОСИН У СФЕРІ
ВОДОКОРИСТУВАННЯ: ІНСТИТУЦІОНАЛЬНІ ТА ФІСКАЛЬНІ
АСПЕКТИ****REGULATION OF RENT RELATIONS INTO WATER USING FIELD:
INSTITUTIONAL AND FISCAL ASPECTS**

Юлія ХВЕСИК,
доктор економічних наук
Київський національний університет
імені Тараса Шевченка

Yuliia KHVESYK,
Doctor of Economics,
Taras Shevchenko National University
of Kyiv

Роза БУСЕЛ,
викладач,
Національний університет харчових
технологій, м. Київ

Rosa BUSEL,
lecturer,
National University of Food
Technologies, Kyiv

У статті розкриваються негативні наслідки недосконалості інституціонального забезпечення системи регулювання орендних відносин у сфері водокористування. Проаналізовано територіальну асиметрію площі орендованих земель водного фонду та фіскальну віддачу впровадження угод тимчасового їх використання. Виявлено основні тенденції надходжень орендної плати за надання водних об'єктів в оренду до Зведеного бюджету України. Здійснено кластеризацію регіонів України за рівнем поширення орендних угод у сфері водокористування з метою диференціації інструментів регулювання діяльності суб'єктів орендних відносин.

Ключові слова: орендні відносини, водокористування, землі водного фонду, інституціональне забезпечення, орендна плата, кластеризація.

The negative effects of imperfection institutional support of the regulatory system of rent relations into water using field are revealed in the article. The territorial asymmetry area of leased land of the water fund and fiscal impact implementation of agreements it temporary use is analyzed. Main trends revenue of rental payment for leased water bodies to the Consolidated budget of Ukraine is established. Clustering regions of Ukraine by the level of dissemination rental agreements into water using field for the purpose of differentiating instruments for regulating activities subjects of rent relations is done.

Key words: rent relations, water using, land of the water fund, institutional support, clustering.

Постановка проблеми. Сфера водокористування відзначається невисоким рівнем капіталізації та інвестиційної привабливості у зв'язку з тим, що більшість

водних об'єктів та водогосподарських споруд перебуває в державній власності. Це не дає змоги повною мірою використовувати інструменти фінансового ринку для їх ефективнішого залучення у відтворювальний процес. Така ситуація також не створює передумов для результативного використання потенціалу суб'єктів підприємницької діяльності, фінансово-кредитних структур та інституціональних інвесторів щодо фінансування водогосподарських і водоохоронних проектів. Каталізатором інвестиційної активності у сфері водокористування можна вважати імплементацію у виробничо-господарську практику форм тимчасового користування водними ресурсами та водогосподарськими об'єктами. Надання пріоритету тимчасовим формам водокористування пояснюється необхідністю збереженням державної власності на більшість водних та водогосподарських об'єктів, які мають стратегічне значення для забезпечення потреб національного господарства та питного водопостачання. Важливою формою тимчасового користування цими об'єктами є оренда. На жаль, через невідпрацьованість інституціональних та фіскальних складових регуляторного впливу на суб'єктів орендних відносин у сфері водокористування не забезпечується екологічно ефективно, соціально відповідальне та фінансово вигідне для територіальних громад використання водних і водогосподарських об'єктів.

Аналіз попередніх досліджень та публікацій. Інституціональні та фіскальні аспекти регулювання орендних відносин у водокористуванні розглядаються у працях В. Будзяка, В. Голяна, Д. Добряка, В. Сташука, М. Ступеня, М. Хвеси́ка та інших [1, 3, 4, 5]. Проте недостатньо обґрунтованими та остаточно не завершеними є підходи до формування інституціональної та фіскальної складових системи регулювання орендних відносин, зокрема, щодо регулювання угод державно-приватного партнерства у вигляді оренди водних і водогосподарських об'єктів, стягнення орендної плати за передачу прав тимчасового користування їх активами.

Цілі публікації полягають у виявленні проблемних питань інституціонального забезпечення та фіскального регулювання орендних відносин у сфері водокористування, аналізі методичних засад нарахування та основних тенденцій надходжень орендної плати за користування водними об'єктами до Зведеного бюджету України, обґрунтуванні напрямів удосконалення регуляторного впливу на суб'єктів орендних відносин у системі використання та відтворення водно-ресурсного потенціалу.

Виклад основного матеріалу. Оренда як форма тимчасового користування складовими природно-ресурсного потенціалу не набула в Україні довершених форм через недостатню інституціональну впорядкованість передачі прав користування та володіння. Особливою резонансністю відзначається практика поширення орендних відносин у сфері водокористування, зокрема, щодо водогосподарських (гідротехнічні споруди) та водних об'єктів (землі водного фонду, водно-ресурсні джерела). Проблема ускладнюється також багатofункціональністю і значною диверсифікованістю окремих сегментів сфери водокористування у зв'язку з важливою роллю водних ресурсів у господарському обороті.

Наслідками недосконалості інституціонального забезпечення орендних відносин у сфері водокористування є наступне: використання земель водного фонду, водних і водогосподарських об'єктів з метою одержання прибутку є привабливим видом діяльності для суб'єктів господарювання у зв'язку із заниженими ставками орендної плати; аукціони з продажу прав оренди земельних ділянок водного фонду не завжди відповідають класичним принципам аукціонної торгівлі; використання орендарями земель водного фонду не сприяє благоустрою територій водних об'єктів та поліпшенню санітарного стану водойм; численні випадки незаконної забудови прибережних захисних смуг водоохоронних зон через небажання органів місцевої влади відвести в натурі ці території; недостатній рівень взаємодії системи регіонального природно-ресурсного моніторингу та фіскального регулювання використання водних і водогосподарських об'єктів [2].

У розрізі регіонів України спостерігається значна диференціація площі земель водного фонду, переданих в оренду, що свідчить про територіальні відмінності щодо потенціалу наповнення місцевих бюджетів за рахунок орендної плати. Найбільші площі орендованих земель зосереджені у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій, Київській, Кіровоградській, Тернопільській та Харківській областях (рис. 1). Як правило, це регіони аграрної спеціалізації, де ставкові господарства були складовими цілісних господарських комплексів, а в умовах економічної кризи 90-х років передані на баланс місцевих рад, що забезпечило можливість через певний період надати їх у користування юридичним і фізичним особам для здійснення водогосподарської та водоохоронної діяльності.

Не корелює з величиною площі земель водного фонду, які передані в оренду, показник їх фіскальної віддачі, розрахований на основі ділення загальної величини орендної плати на площу цих земель. Найвищий рівень фіскальної віддачі спостерігається у Херсонській, Запорізькій та Одеській областях, оскільки на їх території розміщені значні площі сільськогосподарських угідь, які залучаються в господарський оборот на основі технологій зрошувального землеробства, та орендовані об'єкти використовуються для поливу сільгоспкультур. При цьому орендна плата враховує затрати на постачання води до точок вододілу і тому її рівень відповідає реальній цінності води, залученої в господарський оборот. В інших регіонах, незважаючи на те, що площі орендованих земель є значно більшими, рівень їх фіскальної віддачі менший унаслідок занижених ставок орендної плати через відсутність сучасної методики їх нарахування (упродовж тривалого періоду ставки обчислювалися на основі договорів між власником та орендарем водного об'єкта).

В окремих регіонах, де значна кількість водних об'єктів перебуває у тимчасовому користуванні, актуалізується завдання обґрунтування реальної бази стягнення орендної плати за користування складовими водного фонду.

тис.га

тис.грн/га

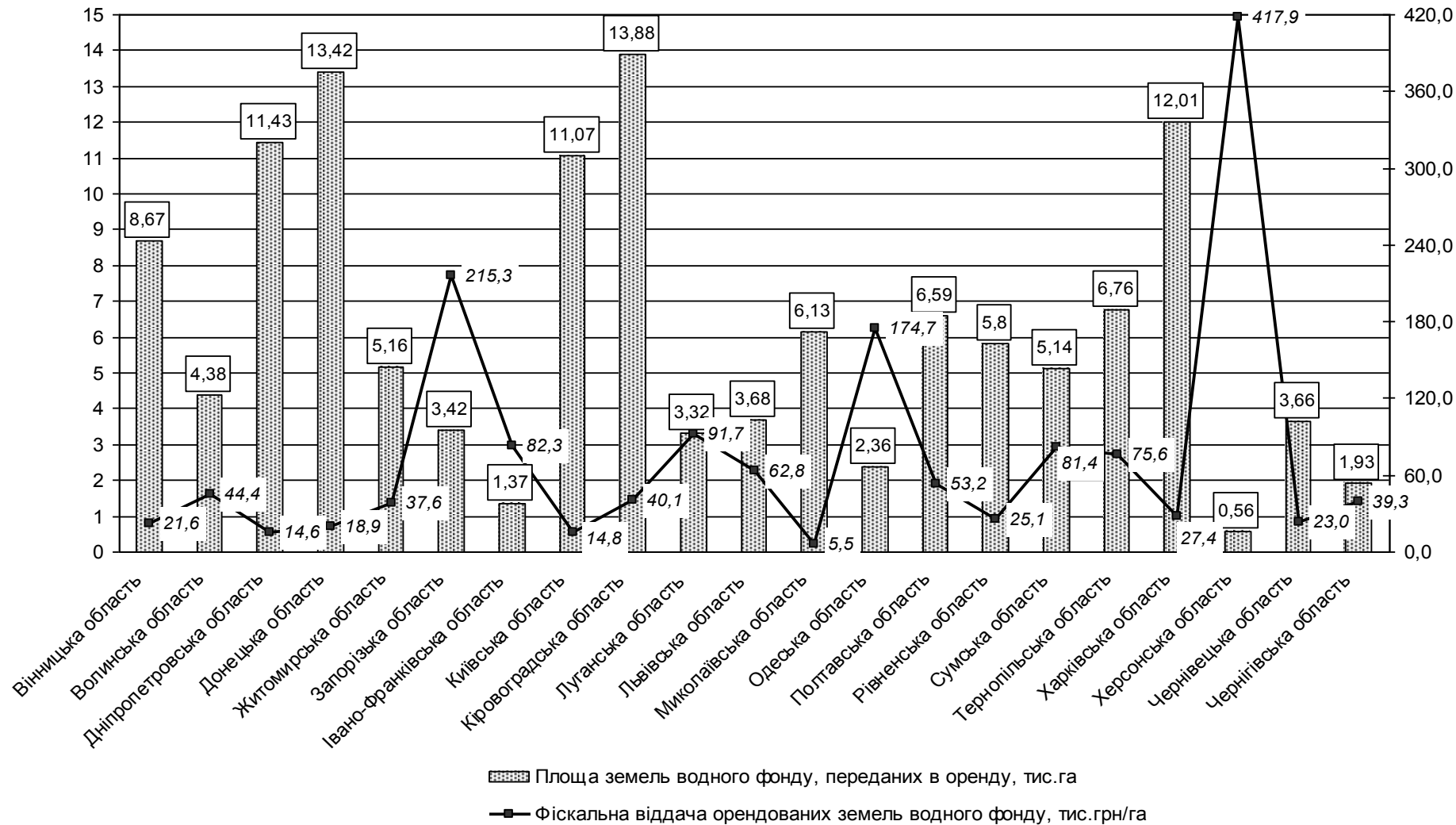


Рис. 1. Регіональний розріз площі орендованих земель водного фонду та їх фіскальної віддачі за станом на 01.10.2013 р. (розраховано за даними Державного агентства земельних ресурсів України)

На жаль, вона не стала вагомим чинником наповнення державного та місцевих бюджетів, хоча в цілому спостерігається зростаючий тренд динаміки надходжень цього виду плати у фактичних цінах, що не стосується порівняних цін у період 2007–2014 рр. та свідчить про відсутність реального збільшення фіскальної віддачі орендованих водних об'єктів (рис. 2). Зважаючи на значні площі переданих в оренду водних об'єктів, сума надходжень орендної плати в цілому по Україні є мізерною, тобто необхідний радикальний перегляд методології нарахування цього фіскального платежу.

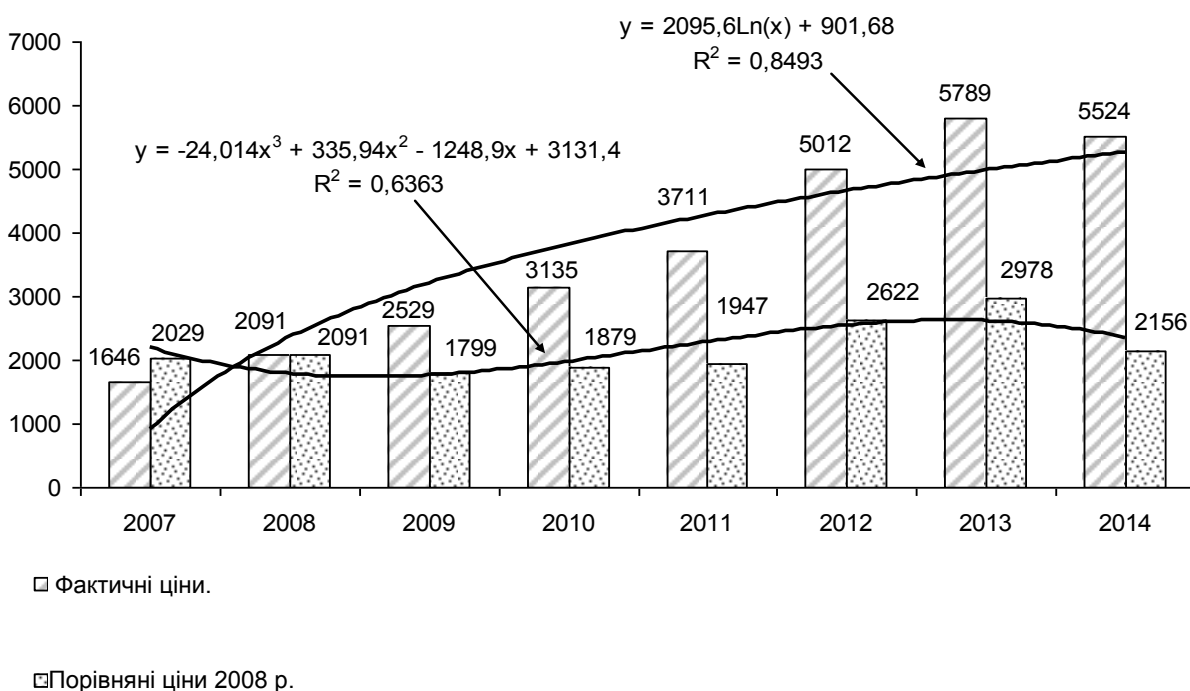


Рис. 2. Надходження орендної плати за надання водних об'єктів в оренду обласними управліннями Держводагентства України до Зведеного бюджету України у фактичних та порівняних цінах, 2007–2014 рр., тис. грн (розраховано за даними Державного агентства водних ресурсів України)

З метою підвищення дієвості системи фіскального регулювання орендних відносин щодо використання водних об'єктів необхідно забезпечити: взаємозв'язок між ставками орендної плати за використання певної площі земель водного фонду та їх грошовою оцінкою з урахуванням середньоєвропейської вартості такої категорії об'єктів; посилення взаємозв'язку між оперативними даними регіональних систем природно-ресурсного моніторингу в частині визначення реальних масштабів оренди водних об'єктів та діями регіональних підрозділів Державної фіскальної служби України щодо стягнення плати за користування природними і штучними водними об'єктами; законодавче закріплення ставок штрафних санкцій за нецільове використання водних об'єктів, переданих в оренду, і цілеспрямований спуск води зі штучних водних об'єктів, якщо для цього не було об'єктивних передумов.

З метою групування регіонів України за інтенсивністю поширення

орендних відносин і диференціації інструментів регулювання укладання цього виду угод державно-приватного партнерства розраховано такі індикатори: частка орендованих ставків у загальній площі ставків; частка орендованих озер у загальній площі озер; частка орендованих водосховищ у загальній площі водосховищ.

Із застосуванням цих індикаторів (показників кластеризації) виконано кластеризацію регіонів України за допомогою пакета прикладних програм STATISTICA. У результаті виділено три кластери, конкурентне положення кожного з яких відображають графіки середніх значень показників кластеризації (рис. 3). Важливим доповненням графіка є матриця евклідових відстаней між кластерами – розрив між групами районів залежно від рівня обраних індикаторів.

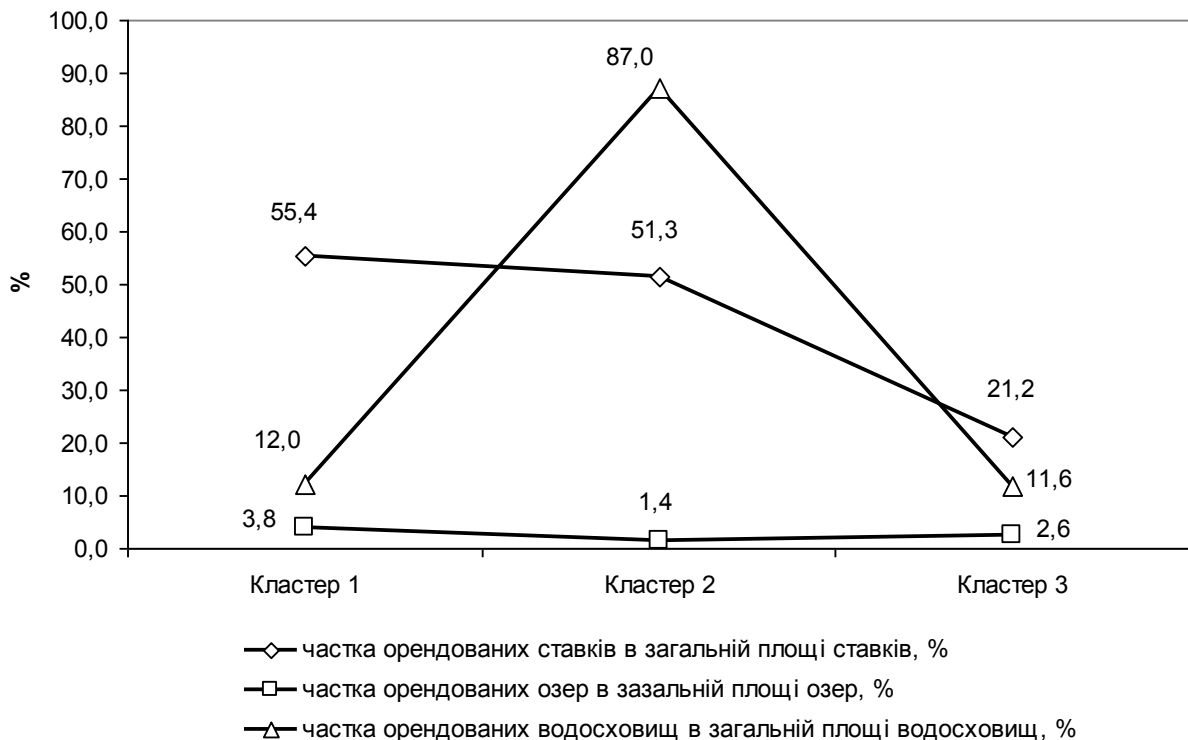


Рис. 3. Графік середніх значень показників кластеризації регіонів України за індикаторами рівня поширення угод оренди за станом на 01.10. 2013 року, %

Результати кластерного аналізу дали змогу виявити рівень поширення угод оренди ставків, озер та водосховищ як водної системи в цілому. Унаслідок цього було виділено три кластери, виходячи з розвитку орендних відносин в окремих регіонах та враховуючи комплексно регіональну водну систему. Зокрема, найкращу конкурентну позицію займає кластер 2 (Волинська, Житомирська і Тернопільська області). За індексом конкурентності в рамках конкретного кластера окремого регіону (рис. 4) лідирує Волинська область (кластер 2), що пояснюється високою часткою в ній орендованих водних об'єктів.

У першому і третьому кластерах виявлено значні інституціональні розриви щодо поширення угод оренди порівняно з другим. Однак кластер 1 відзначається кращим конкурентним положенням порівняно із кластером 3 та високою питомою вагою орендованих ставків.

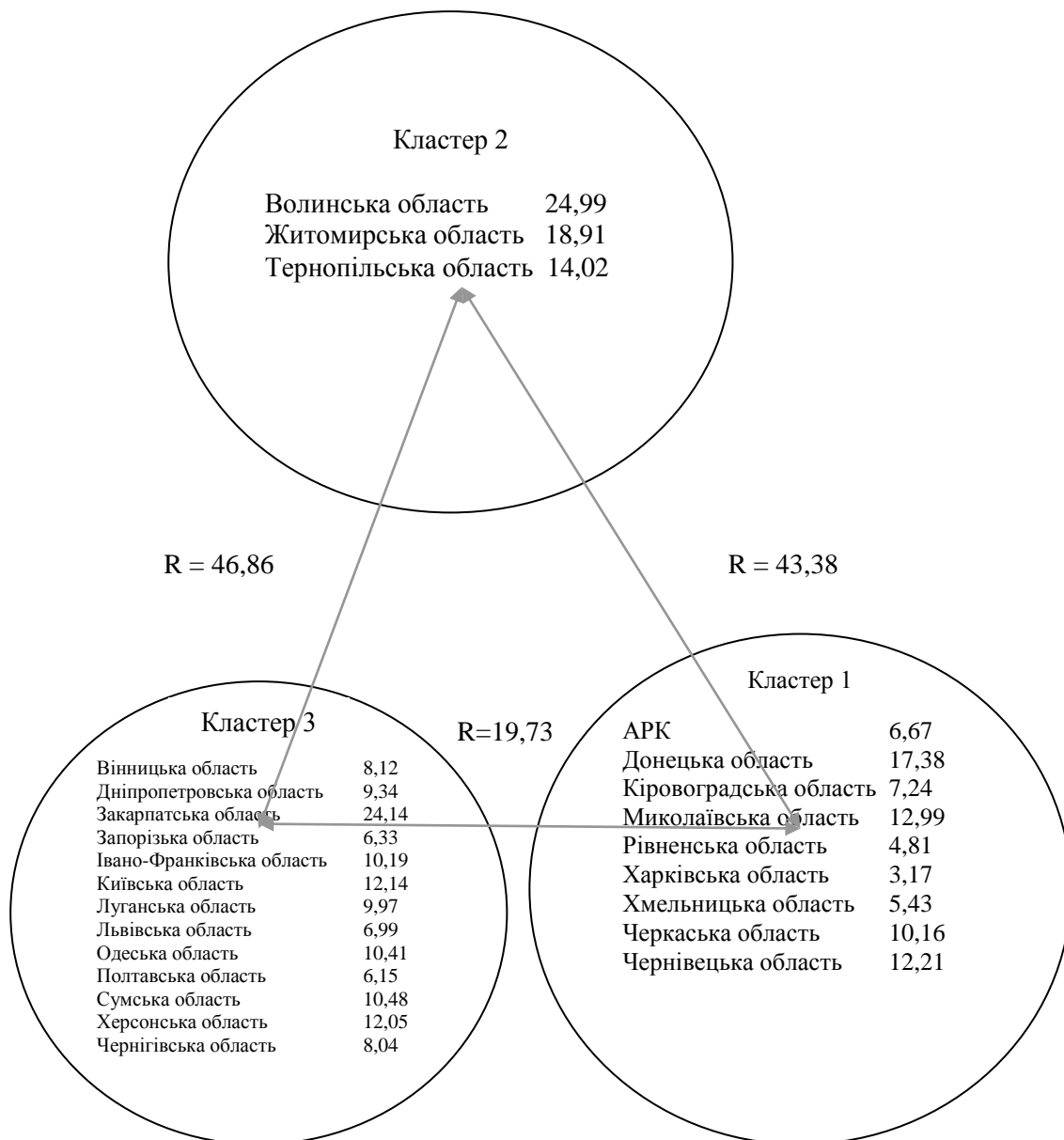


Рис. 4. Евклідові відстані між кластерами за індикаторами рівня поширення угод оренди за станом на 01.10. 2013 р.

Найгірше конкурентне положення та відповідно найбільші евклідові відстані, що сформовані інституціональними розривами порівняно з іншими групами регіонів, характерні для кластера 3 – Вінницька, Дніпропетровська, Закарпатська, Запорізька, Івано-Франківська, Київська, Луганська, Львівська, Одеська, Полтавська, Сумська, Херсонська та Чернігівська області. Вони мають низькі всі три показники кластеризації (частка орендованих ставків, озер і водосховищ відповідно в їх загальній площі). Особливо нерозвинений інститут угод оренди в Запорізькій, Львівській і Полтавській областях, що пояснюється незначною часткою орендованих водосховищ і ставків та відсутністю орендованих озер.

Результати кластеризації регіонів України за індикаторами поширення орендних відносин демонструють територіальну асиметрію рівня

інституціоналізації цього виду угод державно-приватного партнерства, що є передумовою диференціації інструментів стимулювання чи обмеження поширення форм орендного водокористування.

Порівняння отриманих унаслідок кластеризації даних щодо рівня водозабезпеченості та площі земель водного фонду окремих регіонів дає підстави стверджувати про масштаби інституціональних змін у сфері водокористування, що є одним із детермінуючих факторів перегляду стратегічних пріоритетів реформування інституціональної архітектури водокористування.

Для вдосконалення інституціональних передумов поширення орендних форм у сфері водокористування необхідно внести зміни до базових нормативно-правових актів, які регулюють процеси володіння, розпорядження та використання водних і водогосподарських об'єктів, укладання орендних угод, установлення і стягнення орендної плати та інших платежів, права та обов'язки державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, регіональних підрозділів Держводагентства України та басейнових управлінь щодо контролю за використанням орендованих водних і водогосподарських об'єктів. Насамперед це стосується Водного і Податкового кодексів України, законів України «Про державно-приватне партнерство» та «Про місцеве самоврядування», інших нормативно-правових актів.

У фінансових питаннях передачі водних та водогосподарських об'єктів в оренду вирішальну роль слід відводити органам місцевого самоврядування, а дотримання режиму водокористування на них – підрозділам Держводагентства України та басейновим управлінням. Перші мають контролювати процес концентрації водогосподарської власності, щоб запобігти порушенню гідрологічного режиму окремих територій і погіршенню умов водокористування в цілому, другі – збереження цілісності та стійкості водних екосистем у межах відповідного басейну.

ВИСНОВКИ

Через несформованість інституціонального середовища регулювання водогосподарської та водоохоронної діяльності найбільш характерними ознаками орендних відносин у сфері водокористування в нинішніх умовах є: занижені ставки орендної плати у зв'язку з відсутністю сучасних підходів до формування реальної бази стягнення цього виду фіскальних платежів; непрозорість аукціонів з продажу прав оренди земель водного фонду; порушення орендарями та концесіонерами вимог щодо цільового використання водних та водогосподарських об'єктів; масова забудова та господарське використання тимчасовими користувачами прибережних захисних смуг водоохоронних зон.

Необхідно суттєво переформатувати інституціональне середовище регулювання господарського освоєння водно-ресурсного потенціалу та використання об'єктів водогосподарської інфраструктури з метою вдосконалення організаційно-економічних засад орендних відносин у сфері водокористування. Насамперед варто доповнити Водний кодекс України спеціальною главою, присвяченою оренді водних та водогосподарських об'єктів, та Закон України «Про державно-приватне партнерство», розширивши перелік об'єктів, щодо яких

можуть укладатися такі угоди у формі оренди. Потребує подальшого вдосконалення методика нарахування орендної плати за користування водними та водогосподарськими об'єктами, зокрема, диференціація ставок, виходячи з господарського значення водного активу та умов водокористування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Будзяк В.М. Несільськогосподарське землекористування: проблеми та пріоритети : [монографія] / В.М. Будзяк ; НУБіП України. – К., 2013. – 396 с.
2. Бусел Р. Фінансово-економічні аспекти орендного водокористування в умовах поглиблення інституціональних трансформацій / Р. Бусел // Економіст. – 2013. – № 9. – С. 53–55.
3. Голян В.А. Інституціональне середовище водокористування: сучасний стан та механізми вдосконалення : [монографія] / В.А. Голян. – Луцьк : Твердиня, 2009. – 592 с.
4. Сташук В. Сучасний стан та перспективи розвитку управління водними ресурсами України / В. Сташук // Водне господарство України. – 2012. – № 5. – С. 5–9.
5. Хвесик М.А. Основні пріоритети державної політики в галузі раціонального використання, охорони та відтворення водних ресурсів України / М.А. Хвесик // Регіональна економіка. – 2002. – № 1. – С. 184–197.

REFERENCES

1. Budzyak V.M. Agricultural land: Problems and Priorities : [monograph] / V.M. Budzyak ; NUBiP Ukraine. – K., 2013. – 396 p.
2. Busel R. financial and economic aspects of water management in the lease the deepening of institutional transformations / R Busel // Economist. – 2013. – № 9. – P. 53–55.
3. Holyan V.A. The institutional environment of water: current situation and improve mechanisms: [monograph] / V.A. Holyan. – Lutsk : Stronghold, 2009. – 592 p.
4. Stashuk V. Current state and prospects of development of water management Ukraine / V. Stashuk // Water Management of Ukraine. – 2012. – № 5. – P. 5–9.
5. Khvesyuk M.A. The main priorities of state policy in the management, protection and restoration of water resources Ukraine / M.A. Khvesyuk // Regional Economics. – 2002. – № 1. – P. 184–197.