

СТРАТЕГІЧНІ ПРІОРИТЕТИ РЕГУЛЮВАННЯ ОРЕНДИ ВОДНИХ ОБ'ЄКТІВ У СУЧАСНИХ УМОВАХ

STRATEGIC PRIORITIES OF WATER BODIES RENTAL CONTROL UNDER CONTEMPORARY CONDITIONS

Роза БУСЕЛ,
Луцький національний
технічний університет



Rosa BUSEL,
Lutsk National
Technical University

Інституціональні перетворення в більшості сегментів національного господарства призвели до формування приватного сектора власності, який не завжди сприяв підвищенню ефективності виробничо-господарської діяльності колишніх державних підприємств, але забезпечив критично необхідний рівень підприємницької активності, що дозволила подолати синдром тотального дефіциту на споживчому ринку. Але є такі сегменти національного господарства, де культивування приватної власності обмежується державою з огляду на стратегічну важливість об'єктів, які забезпечують життєдіяльність населення й функціонування ряду галузей. Мова йде про сферу водокористування, яка покликана задовольняти потреби населення в питній воді та виступати забезпечуючим елементом у галузях виробничої сфери, а в окремих галузях – навіть матеріально-речовою основою готової продукції. При цьому тотальна одержавленість водних і водогосподарських об'єктів обмежує надходження у сферу водокористування приватних інвестицій, які необхідні для реконструкції та модернізації об'єктів водогосподарської та водоохоронної інфраструктури, оскільки бюджетне фінансування не покриває реальних потреб водогосподарських підприємств як щодо поповнення обігових коштів, так і щодо фінансування капітальних видатків.

За таких умов варто поширювати ті інституціональні форми підприємницької діяльності, які дозволяють зберігати водні й водогосподарські об'єкти у державній і комунальній власності та при цьому залучати значні обсяги інвестицій приватних підприємницьких структур. Такими формами підприємництва є інститути державно-приватного партнерства. На думку П. Єценка та А. Арсеєнка, враховуючи сучасні тенденції «прихватації» об'єктів, які повинні належати всім членам суспільства, необхідно законодавчо закріпити, що надра, запаси корисних копалин, природних багатств, у тому числі повітряний і водний простір, повинні належати суспільству і не можуть приватизуватися. Подібні об'єкти власності можуть бути передані власнику капіталу на основі оренди або концесійних угод. Держава, яка діє від імені власника – суспільства, передбачає забезпечення орендарю чи концесіонеру норми прибутку на капітал, аналогічний середньому в переробних галузях. Природна рента є доходом суспільства і повинна надходити в бюджети різних рівнів [1].

В. Сташук переконаний, що сталість водного господарства залежить від чіткого розподілу відповідальності і механізмів фінансування. Необхідна державна підтримка, прозорі механізми плати за водні послуги, розширення державно-приватного партнерства у вирішенні водних проблем. При цьому вода не може бути товаром, оскільки це призведе до обмеження реалізації гуманітарних прав населення [4, с. 3]. Чи не найприйнятнішою формою державно-приватного партнерства з огляду на наявне інституціональне підґрунтя для імплементації у вітчизняну практику водогосподарської діяльності є інститут оренди. Дискусії ведуться щодо його модифікацій у разі по-

ширення в окремі сегменти водогосподарського комплексу, насамперед водопровідно-каналізаційного господарства, водогосподарсько-меліоративного та рибогосподарського комплексів тощо. Особливою гостротою відзначаються проблеми передачі в оренду ставків, які в багатьох адміністративних районах виконують надзвичайно вагомий роль

у насиченні споживчого ринку річковою рибою, забезпечують створення нових робочих місць, активізують сільський туризм.

Ураховуючи викладене, метою даної публікації є визначення сегментів сфери водокористування, в яких мають поширюватися угоди оренди, виявлення територіальних відмінностей щодо поширення інституту оренди ставків, визначення найбільш проблемних моментів їх передачі фізичним та юридичним особам, а також обґрунтування стратегічних пріоритетів регулювання оренди водних об'єктів із конкретизацією інструментів регулювання водокористування в умовах оренди ставків.

Питання оренди водних об'єктів залишається неврегульованим з часу прийняття змін до Водного кодексу України у 2000 році. Це призводить до безсистемного надання в оренду водних об'єктів окремими районними адміністраціями, виникнення конфліктних ситуацій між суб'єктами господарювання, органами виконавчої влади та місцевого самоврядування. Питання оренди водних об'єктів не може бути вирішено на рівні обласних чи районних державних адміністрацій. Проте існували альтернативні варіанти розв'язання цієї проблеми. Пропонувалося укладати договори оренди водних об'єктів аналогічно до договорів оренди земель водного фонду та керуватися виключно Земельним кодексом України.

Законопроект № 2634 (зміни до Водного кодексу України), прийнятий у першому читанні у 2009 році, пропонує визначити водний об'єкт як елемент довкілля, що включає в себе не лише воду, а й дно під водою. З огляду на це водний об'єкт потрібно розглядати як цілісний комплекс, що передається в оренду (водний об'єкт, землі, зайняті прибережними захисними смугами, та землі, зайняті гідротехнічними спорудами й іншими водогосподарськими спорудами) на конкурсних засадах за єдиним договором оренди [5].

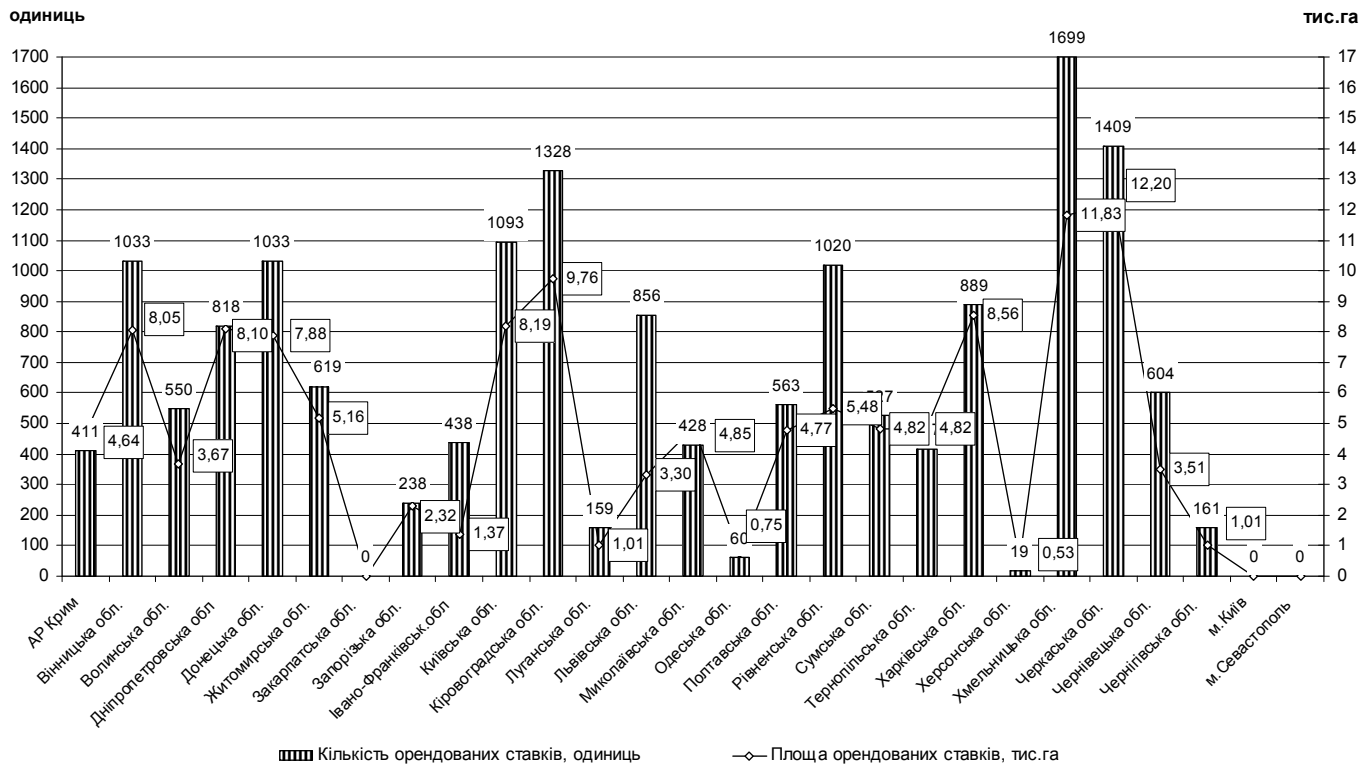
У статті обґрунтовується доцільність поширення оренди водних об'єктів як важливої передумови залучення інвестиційних ресурсів у водогосподарський комплекс. Виявлено особливості укладання орендних угод у різних сегментах сфери водокористування. Проаналізовано територіальні відмінності площі та кількості орендованих ставків. Запропоновано стратегічні пріоритети регулювання оренди водних об'єктів у сучасних умовах виходячи з останніх змін водоохоронного законодавства та прецедентів нераціонального використання орендованих водних об'єктів.

In the article the feasibility of distributing lease of groundwater as an important precondition of investment attraction to water services is grounded. The features of concluding lease agreements in different sectors of water use areas are revealed. The regional differences of leased space and ponds are analysed. Strategic priorities of lease water bodies control under the current conditions based on recent changes in water protection legislation and precedents of wastage of water leased facilities are offered.

У зоні активних меліорацій комплекс проблем підвищення врожайності окремих сільськогосподарських культур та укріплення агроландшафтів пов'язаний з модернізацією внутрішньогосподарських меліоративних споруд, більшість з яких є безгоспними, шляхом їх передачі в оренду. При цьому оренда таких об'єктів має жорстко контролюватися державою, оскільки від їх функціонування залежить водний режим на територіях, на яких власниками сільськогосподарських угідь є значна кількість суб'єктів господарювання – як сільськогосподарських підприємств, так і особистих селянських господарств.

До організаційних особливостей поширення угод оренди щодо використання гідротехнічних споруд меліоративних

Рисунок. Кількість орендованих ставків та їх площа в розрізі адміністративно-територіальних одиниць України на 01.10.2013 року (за оперативними даними Держводагентства України)



систем можна віднести наявність різноманітних форм організації приватного землекористування й організацій, що забезпечують управління водними ресурсами на сільськогосподарських територіях (державні, громадські, приватні). При цьому міжгосподарська зрешувальна мережа належить державі, а внутрішньогосподарська є власністю сільських рад, які в більшості випадків передають її в експлуатацію на правах оренди приватним і колективним господарствам [2, с. 36].

О.Мандзюк розглядає оренду та концесію як один із важелів впливу на трансформацію відносин власності щодо використання меліорованих земель [3, с. 49].

На переконання О.Чунарьова, проблемним залишається питання передачі в оренду водних об'єктів загальнодержавного значення. Практично в усіх областях прийнято тимчасові нормативні документи з питань користування водними об'єктами в умовах оренди. Близько 16 тисяч водних об'єктів передано в оренду. Проте в Дніпропетровській, Миколаївській, Херсонській і Чернівецькій областях тимчасові порядки щодо передачі в оренду водних об'єктів скасовано або визнано такими, що втратили чинність. Тому керівникам водогосподарських організацій цих областей необхідно поновити діалог і співпрацю щодо зазначених питань із місцевими органами виконавчої влади. Тим більше, що для цього є всі передумови, оскільки за ініціативою Держводагентства до Бюджетного кодексу України внесено положення про зарахування плати за надані в оренду водні об'єкти загальнодержавного значення в розмірі 100% до обласних бюджетів [6].

Одним з основних мотивів передачі ставків в оренду стало те, що синдром «ничийності» цих штучних водних об'єктів призвів до виникнення на прибережних смугах стихійних звалищ сміття, поширення прецедентів браконьєрського вилову риби, відсутності стимулів до зариблення безгоспних ставків, демонтажу та фізичного спрацювання гідротехнічних споруд, без яких неможливим є повноцінне функціонування штучного водного об'єкта.

Регіони України відзначаються неоднаковими рівнями забезпеченості поверхневими та підземними водами, умовами водокористування в басейнах найбільших річок, у цілому високим рівнем втрати водних ресурсів при транспортуванні. Усі ці фактори значною мірою мали

б визначити 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 й сільськогосподарського водокористування.

За оперативними даними Державного агентства водних ресурсів України, у розрізі регіонів України має місце значна територіальна асиметрія щодо кількості та площі орендованих ставків. Найбільша кількість орендованих ставків має місце у: Вінницькій (1033), Волинській (550), Дніпропетровській (818), Донецькій (1033), Житомирській (619), Київській (1093), Кіровоградській (1328), Львівській (856), Рівненській (1020), Харківській (889), Хмельницькій (1699), Черкаській (1409) і Чернівецькій (604) областях (див. **рис.**). Найбільша кількість орендованих ставків є у Хмельницькій області, і це пов'язано з тим, що даний регіон у загальнонаціональному поділі праці вже тривалий час є одним із лідерів щодо вилову річкової риби.

Враховуючи те, що державні рибогосподарські підприємства були демонтовані в період економічної кризи 90-х років минулого століття, активізація рибогосподарського підприємництва та рибицтва значною мірою пов'язана з орендою ставків. Така ж сама ситуація, як у Хмельницькій області, спостерігається в Кіровоградській та Черкаській, де рибогосподарський бізнес набув широкого розмаху. Однією з основних передумов значної кількості орендованих ставків у трьох перерахованих областях є їх сільськогосподарська орієнтація, де концентруються значні обсяги інвестиційних ресурсів, що дає можливість інвестувати проекти організації ставкових господарств на основі оренди ставків.

Значна кількість орендованих ставків у Київській області пояснюється близькістю столиці, де концентрується найбільший ринок збуту річкової риби, а також мають місце сприятливі передумови для її подальшої переробки. Це ж саме стосується й передачі великої кількості ставків в оренду у Дніпропетровській та Донецькій областях.



Порівняно менша кількість орендованих ставків є в АР Крим (411), Запорізькій (238), Луганській (159), Одеській (60), Херсонській (19), Чернігівській (161) областях. Значно менша кількість орендованих ставків у цих областях порівняно з перерахованими вище регіонами пояснюється в одному випадку тим, що деякі регіони знаходяться в умовах перманентного дефіциту поверхневих вод, що не створює об'єктивних передумов розвитку ставкових господарств, а в іншому випадку – переважанням депресивних територій, де рівень капіталізації сільськогосподарського та промислового виробництва не дає можливості розвивати ті види діяльності, які базуються на оренді ставків (насамперед це стосується Чернігівської області).

Таким чином, інституціоналізація угод оренди щодо використання ставків набула найбільшого поширення в густозаселених регіонах, а також тих, які мають сприятливі передумови для розвитку високопродуктивного сільськогосподарського виробництва (Кіровоградська, Черкаська, Вінницька та Хмельницька області).

Найбільші площі орендованих ставків у розрізі областей України є у Вінницькій (8,05 тис. га), Дніпропетровській (8,1 тис. га), Київській (8,19 тис. га), Кіровоградській (9,76 тис. га), Харківській (8,56 тис. га), Хмельницькій (11,83 тис. га), Черкаській (12,2 тис. га) областях. З цього випливає, що кількість орендованих ставків значною мірою кореспондується з їх площею. Це свідчить про те, що в масштабах України викристалізувався сегмент регіонів, у яких інституціоналізація орендних угод щодо використання ставків набула значного розвитку, при цьому потребує вдосконалення система їх регулювання, щоб упередити прояви нерационального використання водних ресурсів та не допустити погіршення їх екологічного стану.

Суттєвою перешкодою щодо становлення інституту оренди ставків є те, що оренду водних об'єктів можна оформити через механізм земельних торгів, які мають право проводити лише суб'єкти господарювання з відповідною ліцензією. Таких підприємств в окремих регіонах одиначі. Крім того, значним обмежуючим чинником є обов'язковість паспорта водного об'єкта, розроблення якого оплачує власник. Натомість у більшості сільських, селищних і міських бюджетів та у кошторисі витрат облдержадміністрації коштів на це не передбачено.

Не менш проблемною є ситуація з розміром орендної плати, яка раніше визначалася «за згодою сторін», а на сьогодні – за формулою. З одного боку, це виправдано, адже мала місце ситуація, коли деякі сільради передавали в користування гектар водного плеса за 20 грн. у рік. З другого боку, ситуація ускладнилася, оскільки не знаходиться багато охочих укласти договір оренди в сумі 1700 грн., коли сусідні орендарі вже оформили договори на 49 років за мінімальними тарифами [7].

Масове поширення інституту оренди підвищує ризики щодо порушень водоохоронного законодавства «новоспеченими» користувачами водних об'єктів, нецільового використання орендованого об'єкта, навмисного обмеження законних прав місцевих громадян на загальне водокористування. Усе це вимагає посилення ролі регіональних підрозділів (підвідомчих установ) Держводагентства України в системі перерозподілу власності й прав користування на водні та водогосподарські об'єкти.

У роботі з орендарями першочергову увагу потрібно приділяти питанням розробки та встановлення режимів роботи водосховищ і водогосподарських систем (особливо каскадів ставків) із забезпечення дотримання режимів їх роботи. Ці функції визначені в положеннях кожної організації та визнані Агентством як пріоритетні в реалізації державної політики у сфері управління водними ресурсами. Тому погодження договорів оренди водних об'єктів можуть здійснюватися лише за умов розроблення режимів їх роботи. Завдання полягає в тому, щоб звести до мінімуму можливість нерегульованих спусків води зі штучних водойм, які призводять до проявів шкідливої дії вод і створюють соціальну напругу [6, с. 6].

З метою створення прозорих умов надання природних та штучних водних об'єктів в оренду важливого значення набуває формування системи еколого-економічного регулювання тимчасового користування даними об'єктами. Основними суб'єктами даної системи регулювання є органи регіональної виконавчої влади та місцевого самоврядування, а також регіональні підрозділи Держводагентства України.

Стратегічними пріоритетами регулювання оренди водних об'єктів у сучасних умовах, особливо щодо оренди ставків, мають стати такі заходи:

□ забезпечення публічності інформації про орендарів ставків для органів місцевого самоврядування та місцевих жителів, щоб упередити прояви безкарності за несанкціоновані загородження водних об'єктів у зв'язку з неможливістю ідентифікації замовника таких «водогосподарських поліпшень»;

□ подальша інституціоналізація угод оренди на користування ставками має передбачати критичний аналіз виконання аналогічних угод, що були укладені в попередні періоди, перед кардинальними змінами законодавства про оренду водних об'єктів, щоб упередити небезпечні рецидиви фактичної «прихвизації» водних об'єктів;

□ проведення торгів щодо переможця на укладання договору оренди має базуватися на результатах інвентаризації прав користування на всіх водних об'єктах та ідентифікації ставків, які не перебувають в оренді;

□ узгодження меж та масштабів загального водокористування місцевим населенням на орендованих ставках повинно здійснюватися у формі тристоронньої угоди між орендодавцями, орендарями та підрозділами Держводагентства України;

□ перманентне вдосконалення типового договору оренди водних об'єктів, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 29.05.2013, в частині чіткої регламентації можливості права загального користування на орендованих водних об'єктах з перерахуванням умов, які обмежують загальне водокористування;

□ затвердження на законодавчому рівні механізму диференціації орендної плати за користування водним об'єктом виходячи з його належності до відповідного басейну, умов водокористування в адміністративному районі чи населеному пункті його розміщення, оцінки альтернативних варіантів використання;

□ сприяння реальному втіленню у практичну площину законодавчих норм про відповідальність орендарів водних об'єктів за збитки, завдані третім особам унаслідок прориву гребель та інших техногенних аварій, які можна було упередити.

ВИСНОВКИ

При формуванні системи еколого-економічного регулювання орендних відносин необхідно виходити з того, що в останній час внесено значні зміни щодо процедури передачі природних та штучних водних об'єктів в оренду. Мова йде про те, що водні об'єкти, які знаходяться поза межами населених пунктів, передаються в тимчасове користування за рішенням обласної державної адміністрації. Більше того, обласні державні адміністрації затверджують методичні рекомендації передачі водних об'єктів в оренду та ставки орендної плати.

Одним з основних недоліків сучасної системи регулювання орендних відносин у водокористуванні є символічний рівень орендної плати, що навіть частково не відображає реальну цінність водного об'єкту, який використовується підприємницькими структурами. В окремих регіонах, де значні площі ставків передані в оренду, надходження орендної плати за використання цих об'єктів є мізерним. Усунення такого рецидиву стане можливим, коли укладання угод оренди відбуватиметься не за згодою сторін, а на основі затвердженої методики, виходячи з господарської цінності водного об'єкта та його належності до відповідного басейна.

ЛІТЕРАТУРА

1. Ещенко П. С. Куда движется глобальная экономика в XXI веке? / П. С. Ещенко, А. Г. Арсеевко. – К.: Знання України, 2012. – 479 с.
2. Жовтоног О. Організаційні засади залучення інвестицій для відновлення та сталого використання меліорованих земель / О. Жовтоног, В. Поліщук, М. Кудін, Т. Деменкова // Водне господарство України. – 2009. – №3. – С. 35-39.
3. Мандзюк О. Особливості організаційно-економічного механізму трансформації відносин власності на меліорованих землях / О. Мандзюк // Водне господарство України. – 2009. – №6. – С. 49.
4. Сташук В. Шостий всесвітній Водний форум: м. Марсель, 12-16.03.2012 р. / В. Сташук // Водне господарство України. – 2012. – №2. – С. 2-3.
5. Степура Т. Рибницький ставок – водний об'єкт чи гідропоруда? / Т. Степура // Державний інформаційний бюлетень про приватизацію. – 2011. – № 6. – С. 16-19.
6. Чунарьов О. Удосконалення управління водними ресурсами за басейновим принципом / О. Чунарьов // Водне господарство України. – 2011. – №5. – С. 5-7.
7. Шпак В. Камінь спотикання для орендарів / В. Шпак // Урядовий кур'єр. – 2013. – №143. – С. 9.