

СФЕРА ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ ДОЛЖНА СТАТЬ ПОЛИГОНОМ ДЛЯ ВНЕДРЕНИЯ ИНСТИТУТОВ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

THE FIELD OF NATURE MANAGEMENT SHOULD BECOME A POLYGON FOR IMPLEMENTATION OF INSTITUTES OF PUBLIC AND PRIVATE PARTNERSHIP

Василий ГОЛЯН,
 доктор экономических наук,
 профессор, академик Инженерной академии
 Украины

Vasyl' GOLYAN,
 PhD Economics,
 Professor, Academician of Engineering Academy
 of Ukraine

В последнее время в управленческих и научных кругах начали более активно высказываться мнения о необходимости внедрения институтов государственно-частного партнерства в отдельные сегменты национального хозяйства. Уникальность такой формы предпринимательской деятельности заключается в том, что государство, не теряя права собственности на ликвидные, но не всегда инвестиционно привлекательные объекты, содействует привлечению свободного предпринимательского капитала. Но, к сожалению, преобладающая часть хозяйствующих субъектов в разных отраслях национальной экономики уже пребывает в частной собственности, и внедрять систему отношений, базирующуюся на партнерских отношениях между государством и предпринимательскими структурами, можно только в тех секторах хозяйственного комплекса, которые еще находятся в государственной или коммунальной собственности.

В первую очередь внедрения институтов государственно-частного партнерства требует сфера природопользования, поскольку преобладающая часть природных ресурсов, объектов природоохранной инфраструктуры находится в государственной собственности и требует значительных объемов инвестиционных ресурсов, которые нынешний собственник профинансировать не в состоянии. Возникает дилемма: как сохранить природные и природно-хозяйственные объекты в собственности государства и при этом обеспечить приток значительных объемов инвестиционного капитала? Решение такой дилеммы на-

ходится в плоскости действия Закона Украины «О государственно-частном партнерстве» и в системе координат позитивного зарубежного опыта относительно создания государственно-частных партнерств по использованию отдельных видов природных ресурсов.

Предпосылками для внедрения институтов государственно-частного партнерства в сферу природопользования выступают:

- сочетание финансовых возможностей частного партнера с коммерческим потенциалом государственных активов;
- сохранение за государством основных рычагов регулирования и контроля по использованию природных ресурсов и других элементов окружающей среды;
- сохранение стратегически важных природно-хозяйственных объектов в государственной собственности вследствие повышения эффективности их функционирования на основе привлечения частного капитала;

□ получение значительного социального эффекта вследствие консолидации усилий властных структур, бизнеса и общественных организаций;

□ создание благоприятных условий для реализации пилотных проектов по апробации перспективных форм природно-хозяйственного и экологического предпринимательства (экологический реинжиниринг, аутсорсинг отдельных видов природоохранной деятельности, заключение соглашений о разделе продукции);

□ возможность решения проблем, которых не могут решить ни рынок, ни государство;

□ преодоление разрывов в системе отношений «власть-бизнес-общество» путем реализации важных для территориальных образований инвестиционных проектов экологической направленности.

Как свидетельствует зарубежный опыт имплементации институтов государственно-частного партнерства, к числу его основных форм можно отнести прежде всего следующие: холдинговые структуры, ассоциации, кластеры, коммерческий наем, аренда, лизинг, концессионные отношения, контракты, госзаказы, соглашения о разделе продукции, совместные предприятия.

Сфера природопользования включает несколько основных секторальных составляющих: недропользование, землепользование, лесопользование, водопользование. Сфера **недропользования** обеспечи-

вает хозяйственное освоение недр путем добычи полезных ископаемых, которые выступают сырьевой базой для многих отраслей национальной экономики, в первую очередь черной металлургии, отраслей ТЕК, химической промышленности. В перечисленных отраслях уже длительное время функционируют мощные вертикально интегрированные предпринимательские структуры, которые де-факто стали собственниками и основными пользователями украинских недр. Свидетельством тому является лоббирование высшим законодательным и исполнительным истеблишментом государства интересов основных бизнес-групп в плане получения ими наиболее ликвидных полезных ископаемых за символическую плату.

Наиболее резонансным вопросом последнего времени в ряде стран Центральной и Восточной Европы (Украина – не исключение) стала перспектива освоения и промышленной добычи запасов сланцевого газа. Это неудивительно, поскольку многие страны уже давно мечтают

Recently, the management and the scientific communities began to more actively express opinions on the need to introduce the institutions of public-private partnership in the individual segments of the national economy. The uniqueness of this form of business is that the state, without losing ownership of the liquid, but not always attractive investment objects, promotes free enterprise capital. But, unfortunately, the major part of business entities in various sectors of the national economy is already in private ownership, and to implement the system of relations based on partnership between the state and business structures, is possible only in those sectors of the economic system, which are still in a state or municipal property.

Firstly, the field of nature management requires introduction of the institute of public-private partnership (which includes several major sectorial components: the use of mineral resources, land use, forestry, water management) as the predominant part of natural resources, environmental infrastructure owned by the state and require a significant amount of investment resources the current owner is unable to fund. There is a dilemma: how to maintain natural and natural-economic facilities in state ownership, while ensuring the flow of substantial amounts of investment capital? The solution to such a dilemma is in the plane of the Law of Ukraine «On public-private partnership» and in a positive frame of international experience on the creation of public-private partnerships on the use of certain types of natural resources.



соскочить с «газовой иглы» своего могущественного соседа. В прошлом году Украина сделала серьезный шаг по налаживанию сотрудничества с известными транснациональными корпорациями Shell и Chevron, которые обладают мощным организационным и финансовым потенциалом для реализации капиталоемких проектов по добыче энергетических ресурсов.

В начале текущего года проект освоения отдельных месторождений сланцевого газа получил дальнейшую имплементацию путем согласования областной властью проекта соглашения о разделе углеводородов, которые будут добываться в пределах участка Юзовка. Как говорил классик, «процесс пошел». Региональная власть продемонстрировала свою заинтересованность в приходе серьезного инвестора, кардинальной структурной перестройке хозяйственного комплекса, модернизации производственной и социальной инфраструктуры, создании новых рабочих мест. Сланцевый газ – это не панацея от всех бед украинской экономики, но он позволит значительно ослабить ценовые шоки на рынке энергоресурсов, ведь затраты на них – наиболее расходная статья в себестоимости многих видов промышленной продукции, в том числе и экспортоориентированной.

В целом для сферы недропользования сегодня наиболее приемлемой формой государственно-частного партнерства является соглашение о разделе продукции, поскольку доминирование крупных финансовых групп на рынке минерально-сырьевых ресурсов делает невозможным внедрение других форм государственно-частного партнерства.

В сфере **землепользования**, если рассматривать землю как природный ресурс, а не как основной фактор сельскохозяйственного производства, создание институтов государственно-частного партнерства является необходимой предпосылкой реинжиниринга мелиорированных территорий, возвращения в воспроизводственный процесс малопродуктивных земель, развития «зеленого» туризма. Об этом автор высказывался в предыдущей публикации (**Голян В. А. Институциональные разрывы земельной реформы в Украине // Экономіст. – 2012. – № 3. – С. 7-11**).

В сфере **лесопользования** также необходимо создавать систему партнерских отношений между государством и предпринимательскими структурами, поскольку лесные ресурсы являются основной составляющей ассимиляционного потенциала, а их воспроизводство выступает необходимой предпосылкой укрепления устойчивости окружающей природной среды. В условиях Украины это особенно актуально, поскольку наша страна относится к разряду стран с невысоким уровнем лесистости. Несмотря на позитивные тенденции в динамике лесовосстановления, в лесном хозяйстве накопился целый комплекс проблем, требующих незамедлительного решения: это и снижение удельного веса спелых древостоев в возрастной структуре лесного фонда, и высокий уровень отходов лесосечного производства, и неудовлетворительное стимулирование местного населения к расширенному воспроизводству лесных благ на малопродуктивных землях.

Многие специалисты сводят преобладающую часть проблем развития лесного хозяйства к неудовлетворительному решению вопросов собственности на лесные блага и объекты лесохозяйственной инфраструктуры. Приводятся примеры развитых стран, где многолетнее существование

института частной собственности на земли лесного фонда позволило создать процветающий экономически устойчивый лесной сектор.

В условиях Украины, где нет даже критически необходимой институциональной подоплеки для полноценного формирования частного сектора в лесопользовании, речь может идти об институционализации форм временного пользования лесными благами, а не о передаче лесов в частную собственность. К сожалению, на постсоветском пространстве институт частной собственности пока так и не обрел для себя классических атрибутов, подобных тем, что действуют на Западе. В сфере природопользования к распространению института частной собственности подходить нужно еще более взвешенно, чем в надстроечных отраслях, поскольку естественные ресурсы создают жизненное пространство для населения, а имплементация неполноценных институциональных форм хозяйственного освоения природных благ может привести к необратимым последствиям. Сфера лесопользования не является исключением. Создав на базе государственных лесохозяйственных предприятий государственно-частные партнерства, удастся сберечь лесные блага в государственной собственности и при этом содействовать вложению инвестиционных ресурсов предпринимательских структур в лесное хозяйство и деревообработку.

Наиболее благоприятная институциональная подоплека для внедрения институтов государственно-частного партнерства существует в сфере **водопользования**, поскольку забор, очистка и распределение воды в Законе Украины «О государственно-частном партнерстве» входят в перечень сфер использования государственно-частного партнерства. Чем же вызвана необходимость имплементации институтов государственно-частного партнерства в сферу водопользования?

В условиях формирования рыночных отношений и структурной перестройки национального хозяйства усугубились водохозяйственные проблемы:

- интенсифицировалось загрязнение водных объектов;
- имеет место низкая эффективность очистительных сооружений;
- не соблюдается режим хозяйствования в водоохранных зонах малых рек;
- на большинстве предприятий наблюдаются значительные потери свежей воды в водопроводных сетях;
- отсутствуют приборы для учёта потерь воды частными потребителями;
- в регионах не ограничивается экологодеструктивное влияние отдельных промышленных предприятий на близлежащие водные объекты;
- до сих пор не ликвидированы последствия необоснованной масштабной мелиорации.

Проблема обеспечения населения Украины экологически безопасной питьевой водой особенно обострилась в последнее время в связи с тем, что водохозяйственная инфраструктура во многих регионах давно исчерпала технологически регламентированный срок эксплуатации. Государственная политика улучшения экологических параметров питьевого водоснабжения в нашей стране так и не получила критически необходимой системности и сбалансированности, поскольку отдельные приоритеты не имеют достаточного организационного, инвестиционного и информационного обеспечения.

В преобладающем большинстве населённых пунктов самым негативным фактором, который влияет на качество природных вод, является низкая эффективность действующих очистительных сооружений. Они часто работают со значительной перегрузкой, а в некоторых населённых пунктах (посёлках и посёлках городского типа) отсутствуют вообще или являются примитивными полями фильтрации, которые также в большинстве случаев перегружены. Значительная часть грязи возникает вследствие смыва с территорий с высокой плотностью городской застройки. Кроме того, существенное ухудшение качества подземных вод связывается с насыщенностью бассейнов отдельных рек накопителями промышленных отходов и стоков.

Чрезвычайно деструктивным моментом водопользования являются значительные потери свежей воды в водопроводных сетях. Основными причинами потерь миллионов кубометров воды называют ветхость



трубопроводов, аварийные ситуации на основных водоводах, неуккомплектованность аварийных бригад, повреждение коммуникаций, несанкционированные врезки в трубопроводы. Отдельные специалисты основной проблемой внеплановых потерь свежей воды считают неточность контрольно-измерительных приборов.

К сожалению, политика государства в области решения наиболее острых водных проблем никогда не была последовательной: эксплуатация водохозяйственных и водных объектов финансировалась по остаточному принципу. Гидротехнические сооружения мелиоративных систем за последние двадцать лет в преобладающем большинстве так и не были реконструированы. Не отработан до сих пор механизм стимулирования хозяйственных субъектов к более эффективному использованию шахтных, карьерных и дренажных вод. Очень медленно внедряются маловодные и безводные технологии на промышленных предприятиях отраслей, являющихся основными потребителями водных ресурсов.

Львиная доля водохозяйственных и водных проблем могла быть решена, если бы отечественное водоохранное и водохозяйственное законодательство четко определило правила игры между государством, «коммунальными» властями и субъектами водохозяйственного предпринимательства. Имеются в виду изменения в Водном, Налоговом и Бюджетном кодексах Украины, а также в широком перечне подзаконных инструктивных актов. Основной коллизией институционального обеспечения рационального водопользования является то, что новый Земельный кодекс Украины (принятый в 2001 году) значительно расширяет спектр форм собственности относительно владения, пользования и распоряжения объектами природно-ресурсного потенциала, тогда как Водный кодекс, несмотря на многочисленные дополнения и изменения, действует в редакции 1995 года (см.: <http://vgolian.com/transformaciya-bazisnyx-institutov-vodopolzovaniya.html>).

В первую очередь необходимо навести порядок в вопросах использования водных и водохозяйственных объектов на правах аренды и концессии, что позволит разрывать соглашения между собственниками водных объектов, с одной стороны, и арендаторами и концессионерами – с другой. Имеются в виду нарушения: условий целевого использования водного объекта, своевременного проведения водоохранных и агролесомелиоративных мероприятий, вноса арендных и концессионных платежей. В некоторых регионах Украины значительная часть водных объектов, в первую очередь местного значения, передана в аренду. Но, к сожалению, поступления арендной платы в местные бюджеты являются мизерными вследствие искусственно заниженной базы изъятия данного вида водно-ресурсных платежей, а также в результате отсутствия критически необходимого государственного и регионального мониторинга состояния арендуемых водных и водохозяйственных объектов.

Причина такой ситуации следующая: в конце 90-х – начале 2000-х годов значительное количество водных объектов местного значения, в том числе и водоёмы сельскохозяйственных предприятий, было незаконно передано частным предпринимателям, имеющим сильное лобби в органах местного самоуправления.

Чтобы исправить эту ситуацию, нужно провести в преобладающем количестве административных единиц инвентаризацию собственников и временных пользователей водных объектов местного значения, что позволит адекватно оценить законность перераспределения водных объектов, проходившего в прошлом, и получить информацию о реальной базе изъятия природно-ресурсных платежей. Механизм приватизации водных объектов, которые не являются основой питьевого водоснабжения населения отдельных территорий, может быть реализован через аукционы, систему конкурсов и заключение прямых соглашений между государством и водопользователями. Следует отметить, что наряду с приватизацией возможна и национализация ранее переданных во временное пользование водных объектов путём передачи их государственным или региональным субъектам управления (см.: <http://vgolian.com/civilizacionnoe-izmerenie-protivorechij-institucionalnoj-sredy-vodopolzovaniya-postsovetskij-format.html>).

Двадцать лет постоянных лозунгов и популистских реляций о необходимости реформирования водопроводно-канализационного хозяйства так и не дали ощутимых результатов, поскольку эта сфера хозяйственных отношений, как и раньше, базируется на командно-административных методах управления, систематических откатах и низкой мотивации руководящего аппарата к внедрению инновационных методов управления. Потребители воды из года в год переплачивают водохозяйственным предприятиям её реальную стоимость – ввиду того, что эти предприятия должны компенсировать её потери вследствие ветхости водопроводных сетей. Не пришло ли время разорвать этот порочный круг проблем водопотребления и водоснабжения путём волевых решений по внедрению в отечественную практику апробированных за границей перспективных форм эксплуатации водохозяйственных объектов и введения нормативов платы за специальное водопользование для хозяйствующих субъектов с учётом той части ренты, которая ими присваивается?

К примеру, основными водопотребителями являются предприятия горно-металлургического, химического и топливно-энергетического комплексов – предприятия с миллиардными оборотами. И при этом они платят по-настоящему символические суммы за специальное использование водных ресурсов. По большому счёту увеличение размера платы за специальное водопользование для хозяйствующих субъектов перечисленных отраслей кардинально не повлияет на их финансовое состояние, но создаст более весомые предпосылки для формирования денежных фондов воспроизводства и охраны водных ресурсов на значительной территории Украины, в первую очередь в Донецком и Приднпровском экономических районах.

Если и дальше будет продолжаться организационная неопределённость в системе управления водохозяйственной деятельностью и водными ресурсами, будет иметь место несбалансированная система налогового регулирования водопользования, Украину не минует водный коллапс, а именно:

- окончательное обветшание водопроводно-канализационного хозяйства;
- усиление техногенных подтоплений всё большего количества населённых пунктов;
- дальнейшее загрязнение промышленными предприятиями природных водных объектов сбросами сточных вод;
- ухудшение деятельности оросительных и осушительных систем;
- и самое главное – отчуждение широких масс населения от источников питьевого водоснабжения и водных объектов, обеспечивающих полноценное воспроизводство украинского народа.

Ни для кого не секрет, что в условиях командно-административной экономики были нарушены целостные водно-экологические комплексы вследствие масштабных осушительных мелиораций и проведения работ по наращиванию потенциала оросительного земледелия. Кроме того, было создано значительное количество гидроэлектростанций, деятельность которых привела к необратимым экологодеструктивным процессам в регионах, находящихся в бассейне реки Днепр.

Пришло время, когда территории масштабных мелиораций должны быть поданы внедрению технологий экологического реинжиниринга, направленных на восстановление былого потенциала гидротехнических



сооружений и повышение плодородия сельскохозяйственных угодий. С этой целью в административных районах, где львиная доля земель сельскохозяйственного назначения находится в зонах осушительных мелиораций, необходимо создавать государственно-частные партнерства для привлечения инвестиционного потенциала предпринимательских структур с целью модернизации мелиоративных систем. В зонах оросительного земледелия чрезвычайно важно такие партнерства создавать в форме кластерных образований, предусматривающих координацию действий местных властей и сельскохозяйственных производителей относительно реконструкции оросительных систем.

КРИТИЧЕСКОЕ СОСТОЯНИЕ СФЕРЫ ВОДОПОЛЬЗОВАНИЯ ТРЕБУЕТ ВНЕДРЕНИЯ ИНСТИТУТОВ ГОСУДАРСТВЕННО- ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Украина занимает предпоследнее место по запасам питьевой воды на душу населения среди стран СНГ. При этом в Украине удельное централизованное водоснабжение более чем в два раза выше среднего уровня водоснабжения в высокоразвитых странах мира.

Водохозяйственные предприятия и дальше паразитируют на проблемах отечественного законодательства в части регулирования деятельности естественных монополий и использования водных ресурсов как общенационального, так и местного значения. На большинстве предприятий, являющихся основными водопотребителями, функционируют устаревшие объекты водохозяйственной инфраструктуры. Действует административная модель управления водными ресурсами, что искусственно блокирует привлечение внешних и внутренних инвестиций в развитие целого ряда гидротехнических сооружений и экологическое оздоровление бассейнов главных водных артерий страны, усугубляя проблему загрязнения природных водных объектов и не трансформируя существующую систему отношений между субъектами водохозяйственного предпринимательства.

К примеру, известный российский учёный Виктор Данилов-Данильян одним из преимуществ России в «постнефтяной» период рассматривает водные ресурсы, по запасам которых она занимает второе место в мире. Он акцентирует внимание на том, что дело не только в запасах, но и в мировой конъюнктуре, в ожидаемых изменениях в ней, в тенденциях водопотребления, которые отчётливо проявились в последние десятилетия, и факторах, определяющих эти тенденции. По его мнению, между 2035 и 2045 годами объём потребляемой пресной воды сравнится с её доступными сохранившимися ресурсами. Очевидно, что подобная ситуация – индикатор острейшего кризиса (**Данилов-Данильян В. Вода – стратегический фактор развития экономики России // Вестник Российской академии наук. – 2007. – №2. – С.108-114**). К сожалению, в Украине, которая не может похвастаться такими запасами пресных вод, как Россия, данная проблема ещё не стала объектом внимания бизнес- и политических элит, а также большинства общественных организаций.

Следует также учесть, что водные ресурсы – это не только благо, данное природой, но и средство производства, способное создавать прибавочную стоимость. Исходя из этого, некоторые учёные выступают за модернизацию существующих и строительство новых мини-ГЭС, запуск которых позволит повысить энергетическую самодостаточность отдельных административных районов и снизить энергоёмкость производимой продукции. При этом ещё не отработаны специальные экологические амортизаторы, предназначение которых – блокировать те проекты возрождения потенциала малой гидроэнергетики, которые могут чрезвычайно destructively повлиять на окружающую среду.

Уже длительный период на международном и общенациональном уровне ведётся работа по оздоровлению бассейна Днестра, но, к сожалению, прорывных качественных сдвигов в этом направлении пока достичь не удалось. Известный украинский учёный Аркадий Шапар залогом оздоровления бассейна Днестра считает приведение реки к её естественному состоянию. Наиболее негативно влияющим на экосистему Днестра фактором он считает водохранилища. По его мнению, они должны быть спущены, но постепенно и поочередно. Предлагается начать с Каховского водохранилища. При правильном подходе его спуск может быть завершён за десять лет. И если данный опыт будет позитивным,

необходимо переходить к другим водохранилищам (**Шапар А. Річка зможе нормально жити лише після спуску водосховищ // Урядовий кур'єр. – 2011. – №118. – С. 6**).

Не будем вступать в полемику с авторитетным учёным, но нужно сказать, что предложения о спуске водохранилищ при существующем инвестиционном дефиците как с точки зрения государства, так и предпринимательского сектора являются нереальными.

Что нужно делать для того, чтобы решение водной проблемы сдвинулось с места? В первую очередь необходимо усовершенствовать институциональные основы водопользования, а именно:

- увеличить штрафы за загрязнение природных водных объектов;
- повсеместно с помощью налоговых и кредитных рычагов стимулировать экономию свежей воды и внедрение маловодных технологий;
- использовать перспективные механизмы корпоративного управления региональными водохозяйственными комплексами;
- синхронизировать отечественное природоохранное законодательство с законодательством ЕС в части регулирования трансграничных водотоков;
- провести экспертизу незаконных застроек прибрежных полос рек общенационального значения за последние пятнадцать лет;
- идентифицировать реальную налоговую базу изъятия платы за специальное использование водных ресурсов и аренду водных объектов.

Большое значение приобретает задача демонтажа незаконно и стихийно созданных объектов рекреационной индустрии, которые уже длительное время загрязняют значительное количество водных объектов и деформируют тем самым природные ландшафты.

Соответствующие государственные агентства должны сформировать нормативную и методическую базу внедрения лизинговых схем приобретения водоохранного и водохозяйственного оборудования, создания государственно-частных партнёрств с целью модернизации водопроводно-канализационных сетей, использования прозрачных схем разгосударствления и приватизации межхозяйственных и внутрихозяйственных сооружений мелиоративных систем.

Экономические и политические кризисы по большому счёту мало касаются фундаментальных основ жизнедеятельности населения, они то возникают, то пропадают, а иногда и стимулируют прогрессивные изменения в социуме. А вот масштабное загрязнение водных артерий, снижение уровня грунтовых вод, деградация противопаводковых и мелиоративных систем могут привести к водному коллапсу, тотальному дефициту пресной воды, масштабным эпидемиям. Не допустить усугубления водного кризиса можно только путем консолидации усилий государства, населения и субъектов предпринимательской деятельности, что возможно в условиях внедрения в отдельные сегменты водохозяйственного комплекса (промышленное, сельскохозяйственное, коммунальное водопользование) институтов государственно-частного партнерства.

АРЕНДА ВОДНЫХ ОБЪЕКТОВ КАК ПРИОРИТЕТНОЕ НАПРАВЛЕНИЕ ИМПЛЕМЕНТАЦИИ ИНСТИТУТОВ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В СФЕРУ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

Институциональные трансформации постепенно начали распространяться и в сфере водопользования. Одной из форм внедрения новой системы водохозяйственных отношений на основе государственно-частного партнерства является аренда. В идеале она представляет собой эффективную форму использования водных объектов, поскольку предполагает сохранение данного актива в собственности государства или другого собственника, но при этом позволяет более эффективно использовать его с целью получения максимальной прибыли. К сожалению, в Украине ещё полностью не отработаны институциональные предпосылки внедрения арендных схем в системе водоснабжения и водоотведения, а также других видов водопользования.

Во многих случаях передача государственными администрациями водных объектов в аренду происходит без ведома местных граждан. Имеют место прецеденты, когда водный объект передают арендатору

без согласования с областными управлениями мелиорации и водного хозяйства. Очень часто процесс передачи водных и водохозяйственных активов в аренду происходит без соответствующих конкурсов, что не позволяет найти эффективного арендатора, который будет заниматься разведением рыбы, вложением средств в укрепление берегов арендованных водоёмов, а также станет дисциплинированным плательщиком налогов в местные бюджеты.

Как правило, новые пользователи водоёма, сделав определённые «откаты» органам местного самоуправления или государственным администрациям, получают право пользования важным элементом национального богатства без надлежащих правовых и производственно-технических предпосылок. В конечном итоге они монополизируют это право, используя водный объект в своих корыстных целях, которые не всегда корреспондируются с требованиями природоохранного законодательства и интересами местного населения.

Во многих населённых пунктах имеют место вопиющие факты, когда местное население, годами купавшееся, бравшее воду для полива огородов, ловившее рыбу, не имеет возможности даже приблизиться к арендованным водоёмам. Многократные иски в судебные инстанции о необходимости разрыва незаконных договоров аренды водных объектов наталкиваются на сопротивление лоббистов интересов новоиспечённых арендаторов – в преобладающем количестве местных нуворишей и правовых нигилистов. В большинстве случаев при рассмотрении споров между арендаторами и местным населением интересы первых отстаивают представители государственной экологической инспекции и управлений охраны окружающей природной среды, что создаёт простым людям ещё больше барьеров для возвращения водных объектов территориальным общинам.

Значительного количества фактов незаконной передачи местными властями важных для местного населения водных объектов в аренду можно было бы избежать, если бы отечественные законодатели создали необходимые институциональные предпосылки для передачи водоёмов, пребывающих в государственной собственности, в коммунальную, а также для создания форм самоорганизации населения (отдельные виды государственно-частного партнёрства), которые сами взяли бы приближённые к населённым пунктам водоёмы в аренду.

Очень часто договора аренды заключаются без соответствующего оповещения местного населения (отсутствуют уведомления в местной прессе о проведении аукциона относительно передачи водного объекта в аренду), что не позволяет местному населению высказать своё несогласие в связи с передачей водных объектов конкретному человеку или предпринимательской структуре. К сожалению, отечественное законодательство имеет очень много изъянов, позволяющих арендатору определять условия использования водоёмов на дискриминационных по отношению к местному населению условиях. Совсем не отработан механизм возмещения арендатором убытков местным жителям вследствие их отчуждения от водного объекта, который перешёл в аренду.



Существует практика, когда фермерам передаются во временное пользование земельные участки вокруг водного объекта, и эта категория сельскохозяйственных производителей без соответствующих регламентаций начинает строительство гидротехнических сооружений и прудов для разведения рыбы. Передавая водные объекты в аренду, сельские и поселковые советы оправдывают это тем, что не имеют в бюджете необходимых средств на расчистку русла рек, а новые пользователи таких объектов обязуются это осуществлять. Не отработаны соответствующие механизмы институционального обеспечения передачи в аренду трансграничных водотоков, где углубление и расширение русла реки, укрепление берегов, строительство дамб требуют межгосударственного урегулирования.

Последние годы территориальные образования и органы местного самоуправления, представляющие их интересы, стремятся водные объекты, находящиеся в их управлении, передать в аренду и снять с себя обязательства относительно их воспроизводства и охраны, а именно создания прибрежных защитных полос, что позволило бы обеспечить соответствующий режим хозяйственной деятельности и не разорять близлежащие территории.

Значительный общественный резонанс получили прецеденты передачи водных объектов в аренду в Луганской (**Особова О. Кто не витримує перевірки власністю // Урядовий кур'єр. – 2011. – №77. – С. 7**) и Одесской (**Воронков В. Крапля води – на вагу золота // Голос України. – 2011. – №65. – С. 10**) областях, где арендаторы не всегда придерживались существующих экологических регламентов использования природных водных объектов, ущемляли интересы местного населения относительно доступа к источникам питьевого водоснабжения и общего водопользования.

Несмотря на значительное количество негативных последствий передачи водных и водохозяйственных объектов в аренду, в частности в городе Каменце-Подольском Хмельницкой области (**Шпилюва В. Доля Кам'янець-Подільських тепло- та водомерж знову під питанням // Голос України. – 2011. – №45. – С. 8**), в Украине есть примеры, когда аренда позволила качественно модернизировать и обновить инфраструктуру водоснабжения крупных городов. В 2003 году решением городского совета коммунальное предприятие «Одесводоканал» было передано обществу с ограниченной ответственностью «Инфокс» на 49 лет в аренду. На начальных этапах существования договора аренды местное население скептически относилось к такому институциональному новшеству в системе городского водоснабжения и считало, что аренда – это скрытая продажа народного имущества, накрутка тарифов новыми хозяевами, ухудшение качества воды.

Но в дальнейшем одесситы убедились, что одесский муниципалитет не ошибся в арендаторе. «Инфоксводоканал» за семь лет по программе «План реконструкции и развития водоснабжения и водоотведения города Одессы» вложил 432,3 млн. грн. в приведение водоканала к европейским стандартам. За счёт арендатора были реконструированы химводоочистная станция «Днепр» и метрологическая лаборатория, а также 60 километров водопроводных и канализационных сетей, построены две канализационно-насосные станции, модернизировано электрооборудование, созданы системы резервного электроснабжения. Это позволило за семь лет перечислить в бюджет города 106,5 млн. грн. арендной платы, а годовая сумма платежей за землю составила 4,4 млн. грн.

Предприятие принимает активное участие в решении проблемы Хаджибейского лимана. Во время паводков уровень воды в лимане возрастал к критическим оценкам. Для решения этой проблемы была построена насосная станция для переключения сброса стоков и в лиман, и в море. Пример с передачей городского водоканала в аренду показал, что арендные отношения – это отношения надёжных и добросовестных партнёров. От этого выиграли все: миллионная Одесса, города областного подчинения и само предприятие, получившее колоссальный опыт в управлении очень сложным коммунальным механизмом.

Важным моментом передачи водоканала в аренду стало то, что «Инфокс» снизил потери воды с 45% до 38%. Это было достигнуто благодаря появлению под землёй новых пластиковых труб. Арендатор решил то,

что не удавалось бывшим пользователям в предыдущие годы. А именно – 20 лет не покупалось новое оборудование для ликвидации аварийных ситуаций, не хватало хлора для обеззараживания питьевой воды, не проводилось перекаладывание водопроводных и канализационных сетей.

Арендатор обеспечил круглосуточную подачу воды, что позволило в пять раз уменьшить количество аварийных течей – из 100 в сутки к 20. Кроме того, круглосуточное водоснабжение повысило качество воды. Дело в том, что во время водоснабжения по графику в трубах застаивается так называемая «остаточная вода», и проходящие там химические процессы негативно влияют на оболочку трубы, а это приводит к низкому качеству воды. Круглосуточная же подача обеспечила проточность воды в трубах (**Воронков В. Воды – залийся, а попробуй напийся! // Голос України. – 2011. – №125. – С. 11).**

Двадцать лет независимости показали, что ни государство, ни муниципалитеты не способны полноценно финансировать проекты модернизации объектов водохозяйственной инфраструктуры, в первую очередь водопроводные и канализационные сети. Исходя из этого, необходимо создавать современную институциональную подоплёку для внедрения в систему водохозяйственных отношений арендных и концессионных схем, позволяющих сохранить право собственности государства и территориальных образований на системы водоснабжения и водоотведения, но при этом позволить их использование эффективно функционирующим субъектам хозяйственной деятельности.

Риски при этом очень большие. Это и возможное увеличение тарифов за услуги водоснабжения, это и вероятность потери местными органами самоуправления контроля над арендаторами водохозяйственных объектов, это и нецелевое рефинансирование прибыли вследствие использования водохозяйственного объекта, пребывающего в государственной или муниципальной собственности. В отношении аренды водоёмов, многие годы служивших жителям сельской местности источником питьевого и сельскохозяйственного водоснабжения и рыбной ловли, риски несовершенства институциональной среды внедрения арендных схем ещё выше.

В таких условиях необходимо внести существенные изменения в Водный кодекс Украины и в другие нормативно-правовые акты, чтобы институционализация аренды водных и водохозяйственных объектов служила эффективным источником роста финансовых поступлений в местные бюджеты и при этом не влияла на возможность получать приемлемые по ценовым параметрам водохозяйственные услуги большинством населения и доступность источников питьевого водоснабжения простым жителям соответствующих территориальных образований.

СПЕЦИФИКА ВНЕДРЕНИЯ ИНСТИТУТОВ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В ЛЕСНОЕ ХОЗЯЙСТВО

Практика предыдущих лет и мировой опыт доказывают, что удачное решение задачи наращивания лесоресурсного потенциала возможно при активном участии государства и органов местного самоуправления. Речь идет о непосредственном участии в организации залеснения малопродуктивных земель и осуществлении агролесомелиоративных мероприятий. Непосредственное участие в этом процессе будет обеспечиваться путем создания соответствующих институциональных форм ведения лесного предпринимательства. Наиболее приемлемой формой является государственно-частное партнерство, представляющее собой своеобразный альянс государства (муниципалитетов) и предпринимательских структур.

Именно в рамках государственно-частного партнерства будет возможно удачно совместить административный ресурс государственных и представительских органов власти и инвестиционный потенциал предпринимательских структур. Такая форма государственного предпринимательства позволит согласовать интересы субъектов предпринимательской деятельности в направлении получения максимального экономического эффекта от расширенного воспроизводства мощностей лесоводства и лесопереработки и интересы властных структур, заключающиеся в наращивании ассимиляционного потенциала территорий, создании новых рабочих мест и становлении малого и среднего предпринимательства.

Формирование институтов государственно-частного партнерства в сфере лесного хозяйства позволит решить давно существующую дилемму: сохранить лесоресурсные блага под патронатом государства и повысить уровень капитализации восстановления и воспроизводства лесоресурсного потенциала. Для апробации данной формы государственного предпринимательства необходимо реализовать ряд пилотных проектов на территориях, где в последние периоды ухудшились условия для ведения высокоинтенсивного сельскохозяйственного производства и создались предпосылки для наращивания лесоресурсного потенциала. Речь идет о зоне осушительных мелиораций. В частности, в Вольнской и Ровенской областях имеются значительные площади сельскохозяйственных угодий, которые стали пригодными для продуктивного использования в агропромышленном производстве вследствие осушения, но в связи с демонтажем и физическим износом гидротехнических сооружений, которые их обслуживали, выбыли из продуктивного хозяйственного оборота.

На этих территориях районные государственные администрации, сельские и поселковые советы, лесохозяйственные и сельскохозяйственные предприятия, в том числе и фермерские хозяйства, должны создавать государственно-частные партнерства в форме кластеров. Активное участие в кластерных образованиях должны принять местные финансово-кредитные учреждения, подразделения государственного управления экологии и природных ресурсов, экологическая инспекция, а также научно-исследовательские институты и высшие учебные заведения. Основной доминантой деятельности этих кластерных образований выступит обеспечение интегрированного управления земельными, лесными и водными ресурсами. Данное кластерное образование должно иметь собственный бюджет, источниками формирования которого будут часть поступлений в бюджеты развития от продажи земель населенных пунктов, часть поступлений от сделок с землями сельскохозяйственного назначения, ресурсы финансово-кредитных учреждений-участников кластерного образования, бюджетные средства, направленные на лесоразведение.

Создание кластерного образования на мелиорированных землях за период 3-5 лет позволит значительно расширить площадь земель лесного фонда, создать природно-ресурсные предпосылки наращивания потенциала заготовки недровесного сырья, сформировать ресурсную базу для развития индустрии лозоплетения и местных промыслов, активизировать «зеленый» туризм, обеспечить прирост фаунистических ресурсов. Возникнут предпосылки для обоснования возможности получения глобальных бонусов вследствие наращивания ассимиляционного потенциала территорий, как это предусмотрено международными природоохранными конвенциями (**Мельник Т. Д. Институціональні передумови нарощення лісосировинного потенціалу // Економіст. – 2011. – № 11. – С. 86-88).**

Кроме кластерных образований, приоритетным направлением партнерских отношений государства и бизнеса в сфере лесопользования выступают аренда и концессия. Организационно-правовая форма аренды лесных участков и лесных концессий позволяет создавать для инвестора благоприятные условия ведения эффективной предпринимательской деятельности, и потому не обязательно передавать лесные блага в частную собственность, как это практикуется в отдельных странах Запада.

Решение накопившихся за многие годы проблем, как показывает опыт многих государств, зависит в первую очередь не от субъекта собственности на лесные блага, а от совершенства системы управления воспроизводством лесов и системы финансовой поддержки субъектов лесохозяйственного предпринимательства. При таких условиях форсирование продажи украинских лесов вызовет неоднозначные оценки в социуме, поскольку нетрудно догадаться, исходя из прошлого опыта приватизационных процессов, кому достанутся наиболее ликвидные лесные массивы. Учитывая то, что лесные ресурсы (древесные и недревесные) выступают предпосылкой выживания сельских граждан во многих регионах Украины, передача их частному собственнику может положить начало цепной реакции в наращивании протестных отношений среди жителей украинского села. Создание институтов государственно-частного партнерства в сфере лесопользования в условиях несовершенства системы рыночных отношений позволит не допустить дальнейшего упадка отрасли и обеспечит доступность лесных благ гражданам Украины.