

АКАДЕМІК МИХАЙЛО ХВЕСИК

Успішна модернізація водогосподарського комплексу можлива на основі диверсифікації джерел інвестиційного забезпечення



Україна належить до групи малозабезпечених водними ресурсами держав, що робить раціоналізацію водокористування однією з основних передумов господарської самодостатності та національної екологічної безпеки. Складність вирішення даної проблеми пов'язана також з секторальними і виробничо-технічними особливостями господарського освоєння водно-ресурсного потенціалу (в одних секторах вода виступає матеріально-речовою основою готової продукції, в інших – забезпечуючим технологічний процес виробництва компонентом) та високим рівнем спрацювання об'єктів водогосподарської і водоохоронної інфраструктури, що призводить до необґрунтованих втрат свіжої води в системах водопостачання, погіршення якості питної води, зниження рівня очищення зворотних вод. Значна поліфункціональність та висока диверсифікованість водогосподарського

комплексу як сукупності міжгалузевих, виробничо-технічних та організаційно-економічних взаємозв'язків щодо використання, відтворення й охорони водних ресурсів у різних секторах національного господарства утруднює координацію дій із управління водними та водогосподарськими об'єктами. Недостатньо сформованими залишаються системи управління водними ресурсами та об'єктами водогосподарської інфраструктури на регіональному рівні, що проявляється у відсутності необхідного рівня взаємодії між територіальними органами управління водокористуванням та відповідними басейновими управліннями і посилює дуальну спрямованість їх дій щодо володіння, користування та розпоряджання водними об'єктами. Вжиття яких заходів управлінського, фінансового, природоохоронного та соціального характеру дасть змогу подолати перераховані рецидиви виснажливого водокористування й марнотратного водоспоживання в умовах низького рівня інвестиційної привабливості переважної кількості видів водогосподарської і водоохоронної діяльності й тотального інвестиційного дефіциту у більшості сегментів водогосподарського комплексу? Ми звернулися до відомого українського вченого, директора Державної установи «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України», академіка НААН України, доктора економічних наук, професора, заслуженого діяча науки і техніки України **Михайла Артемовича Хвесика** із запитаннями щодо вибору пріоритетів інституціонального та фінансового забезпечення реформування водогосподарського комплексу України в умовах посилення євроінтеграційних викликів та у зв'язку з необхідністю конвергенції національної водної політики з базовими положеннями водоохоронних директив Європейського Союзу.

— **Михайле Артемовичу, враховуючи те, що водогосподарський комплекс безпосередньо пов'язаний з функціонуванням більшості секторів національної економіки, які прикметні ознаки реформування саме цієї складової господарства країни Ви можете виділити?**

— Водогосподарський комплекс є досить складним утворенням. Свого роду його несучою конструкцією виступають такі підкомплекси: водогосподарсько-меліоративний, водопровідно-каналізаційний, гідроенергетичний, промислового та сільськогосподарського водопостачання, водогосподарсько-рекреаційний, водного транспорту. Ці підкомплекси виконують різноманітні функції щодо задоволення потреб окремих галузей національного господарства та населення у водних ресурсах і водогосподарських послугах. Більше того, матеріальною основою функціонування водогосподарського підкомплексу виступають як складові природно-ресурсного потенціалу (водні джерела), так й об'єкти водогосподарської інфраструктури, котрі забезпечують забір та відведення водних ресурсів, що відчутно ускладнює можливість його модернізації та реконструкції, оскільки надмірне залучення водних ресурсів у відтворювальний процес та розбалансований перерозподіл стоку можуть мати для довкілля незворотні наслідки.

Також прикметною ознакою є те, що на фоні надмірної одержавленості природних та штучних водойм об'єкти водогосподарської інфраструктури перебувають у комунальній та приватній власності, а це створює значні інституціональні розриви в системі формування цілісних водогосподарсько-майнових комплексів, у тому числі і щодо їх передачі у тимчасове користування як резидентам, так і нерезидентам. В Інституті економіки природокористування та сталого розвитку НАН України розроблено конкретні пропозиції щодо модернізації окремих складових водогосподарського комплексу, зокрема тих, де держава і надалі залишається їх власником, і тих, що перебувають у корпоративному та комунальному секторах.

— **Якими ж є основні причини повільного оновлення та реконструкції об'єктів водогосподарської інфраструктури?**

— Причини полягають у відсутності надійних джерел інвестування у зв'язку з низьким рівнем інвестиційної привабливості більшості видів водогосподарської діяльності в цілому та водогосподарських активів зокрема, неможливістю повною мірою використовувати потенціал вітчизняної фінансово-банківської системи і залучати приватні іноземні інвестиції та інвестиції міжнародних фінансово-кредитних організацій. Тому й склалася ситуація, коли інвестиційна діяльність у водогосподарському комплексі – це механічне освоєння коштів Державного й місцевих бюджетів, а також власних коштів підприємств, установ та організацій.

У водогосподарсько-меліоративному підкомплексі інвестиційна активність зводиться до фінансування державою заходів щодо утримання загальнодержавних та міжгосподарських мереж гідротехнічних споруд та часткової їх реновації. Великі водокористувачі – промислові підприємства – повільно впроваджують оборотні системи водоспоживання, які б дали можливість суттєво зменшити залучення свіжої води у господарський оборот у зв'язку з обмеженістю внутрішніх та неможливістю привабити зовнішні інвестиції, а також із відсутністю відповідних стимулів, які спонукали б ці суб'єкти господарювання фінансувати проекти впровадження маловодних та безводних технологій. У водопровідно-каналізаційному підкомплексі має місце високий рівень зносу водопровідних та каналізаційних систем, що призводить до понаднормових втрат води в системах водопостачання, які в підсумку відшкодовуються за рахунок споживача. Підприємства комунального водопостачання внаслідок високого рівня затратності послуг щодо водопостачання та водовідведення і низького рівня доходів переважної кількості споживачів наданих ними послуг не мають змоги в тарифи за постачання холодної та гарячої води закладати інвестиційну складову.

— **Останні тренди на світовому ринку продовольства та підвищення концентрації інвестиційного потенціалу в аграрному секторі нашої країни свідчать про те, що знову актуалізувалися проблеми відновлення, а точніше модернізації водогосподарсько-меліоративного підкомплексу, призначенням якого є забезпечення**

сприятливих умов для ведення сільськогосподарського виробництва в посушливих та в колись перезволожених районах. Що пропонує сьогодні очолюваний Вами інститут для того, щоби використання меліорованих територій сприяло нарощенню експортного потенціалу аграрної сфери та соціально-економічному піднесенню сільських населених пунктів у зоні осушення й зрошення?

— Значне зростання кількості населення планети відкриває нові ніші для експортерів продовольства. У випадку України як потужного гравця на глобальному ринку продовольства нарощення експортного потенціалу залежить від відновлення традиційної спеціалізації в тих природнокліматичних зонах, де сільськогосподарське виробництво велося на основі зрошення та здійснення осушувальних меліорацій. Тобто необхідною є модернізація водогосподарсько-меліоративного підкомплексу, інфраструктурні об'єкти котрого сприятимуть прибутковому сільськогосподарському виробництву. Йдеться про повернення до гіпертрофованої меліорації, яка на багатьох територіях призвела до колосальних екологічних та господарських втрат. Тобто необхідним є відновлення тих гідромеліоративних об'єктів, які дадуть можливість використовувати традиційну спеціалізацію окремих районів, зокрема зони Полісся, де внаслідок економічної кризи 90-х років минулого століття відбулися значні перекоси в напрямі переорієнтації суб'єктів аграрного підприємництва, в першу чергу сільськогосподарських підприємств, і стався т.зв. «зерновий перегин». У результаті зазначеного фактично зруйновано підгалузь льонарства, різко зменшилися обсяги виробництва продовольчого жита, картоплярство перемістилося в сектор особистих селянських господарств. Держава потенційно втрачає значні обсяги конкурентоспроможної на світових ринках продукції, вирощування якої найбільшою мірою відповідає пріоритетам раціонального використання ґрунтів зони Полісся. В Інституті розроблено комплекс заходів щодо диверсифікації джерел інвестиційного забезпечення модернізації мереж гідротехнічних споруд у зоні осушення на основі угод державно-приватного партнерства, сек'юритизації водогосподарських активів. Відновлення мереж внутрішньогосподарських гідротехнічних

споруд сьогодні потрібне як сільськогосподарським підприємствам, так і особистим селянським господарствам, інакше отримати конкурентні переваги на ринку продовольства буде дуже проблематично через низький рівень врожайності та значну капіталомісткість виробленої продукції. Цей фактор і виступає основним стимулятором для об'єднання основних землекористувачів, котрі працюють у зоні осушення, як на корпоративній і кооперативній основі, так і відповідно до угод державно-приватного партнерства.

— На Вашу думку, які першочергові кроки необхідно здійснити для активізації процесів модернізації об'єктів водогосподарської та водоохоронної інфраструктури і впровадження принципово нових підходів до використання, відтворення й охорони водно-ресурсного потенціалу?

— Насамперед це усунення рудиментів командно-адміністративної системи в управлінні водними ресурсами та водним господарством на основі подолання відомчого підходу до програмування й планування раціонального водокористування. Для цього необхідно внести суттєві зміни в інституціональне середовище регулювання водогосподарської та водоохоронної діяльності, зокрема щодо взаємодії органів місцевого самоврядування, регіональних підрозділів Державного агентства водних ресурсів України, відповідних басейнових управлінь, суб'єктів водогосподарського підприємства та фінансово-кредитних установ у напрямі їх входження в нестатутні об'єднання на основі встановлення партнерських відносин. Останні є можливими в рамках угод державно-приватного партнерства. На жаль, на сьогодні вітчизняне законодавство надзвичайно звузило перелік водних та водогосподарських об'єктів, щодо яких можуть укладатися названі угоди. Більше того, базовий нормативно-правовий акт, яким є Закон України «Про державно-приватне партнерство», не містить чіткої специфікації можливих форм державно-приватного партнерства із зазначенням ареалу поширення кожної такої форми.

По-друге, і це також значною мірою пов'язано зі встановленням партнерських відносин між державою (територіальною громадою) та підприємницькими структурами, – диверсифікація джерел інвестиційного забезпечення

реалізації водогосподарських та водоохоронних проектів за рахунок створення можливостей виходу операторів надання водогосподарських послуг та інших суб'єктів водогосподарського підприємництва на ринок позикового капіталу, формування інституціонального підґрунтя для випуску боргових цінних паперів під заставу водогосподарських активів та прав користування і розпорядження водогосподарськими об'єктами, впровадження різноманітних форм тимчасового використання водних і водогосподарських об'єктів, створення державних холдингових компаній, залучення фінансової допомоги в рамках реалізації глобальних проектів, передбачених природоохоронними конвенціями.

— Які види угод державно-приватного партнерства потребують першочергової імплементації у практику водогосподарської та водоохоронної діяльності і щодо поширення яких вже сформовано критично необхідне інституціональне підґрунтя?

— Сьогодні вже наявні інституціональні основи впровадження орендних угод щодо користування водними та водогосподарськими об'єктами. Значну кількість ставок, а в окремих регіонах озер та водосховищ передано в оренду. Незважаючи на прецеденти масового поширення угод оренди, існує чимала кількість проблем щодо даної форми тимчасового користування землями водного фонду та об'єктами водогосподарської інфраструктури. Невідпрацьованість механізмів регулювання орендного водокористування призводить до того, що аукціони з продажу прав оренди земель водного фонду не завжди відповідають конкурентним принципам, використання орендарями водних та водогосподарських об'єктів у більшості випадків не сприяє нарощенню асиміляційного потенціалу та екологічної місткості прилеглих територій, відбувається масова незаконна забудова й господарське освоєння прибережних захисних смуг водоохоронних зон, наявні прояви незадовільного визначення реальної бази стягнення орендної плати за тимчасове користування землями водного фонду та водогосподарськими об'єктами. В результаті штучно занижених ставок орендної плати місцеві бюджети втрачають потенційні джерела зростання податкових надходжень і можливість розширення фінансової бази реалізації проектів соціально-

економічного піднесення як населених пунктів, так й адміністративних районів.

— Які заходи щодо удосконалення регулювання орендних відносин у сфері використання земель водного фонду та об'єктів водогосподарської інфраструктури можуть забезпечити нарощення інвестиційного потенціалу модернізації водогосподарського комплексу та розширити фінансові можливості органів місцевого самоврядування?

— Необхідно внести зміни у базові нормативно-правові акти, які регулюють процеси володіння, розпорядження та використання водних і водогосподарських об'єктів, укладання орендних угод, встановлення й стягнення орендної плати та інших платежів, права й 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 змін до Водного і Податкового кодексів України, Закону України «Про державно-приватне партнерство». Варто ввести окрему главу до Водного кодексу України, присвячену орендним формам водокористування. В питаннях фінансових аспектів передачі водних та водогосподарських об'єктів в оренду вирішальну роль слід відводити органам місцевого самоврядування, а дотримання режиму водокористування на цих об'єктах – підрозділам Держводагентства України та басейновим управлінням. Перші мають контролювати процес концентрації водогосподарської власності, щоб запобігати нерегульованому перерозподілу водних ресурсів і погіршенню умов водокористування в цілому, другі – збереження цілісності та стійкості водних екосистем у межах відповідного басейну.

— Як відомо, модернізація водогосподарського комплексу, особливо тієї його складової, яка перебуває у віданні держави і фактично забезпечує водою критично необхідні потреби господарського комплексу та населення, а також регулює процеси використання й охорони природних водно-ресурсних джерел, потребує значних обсягів державних капітальних вкладень. Які у короткостроковій перспективі є потенційні джерела

суттєвого нарощення державних капітальних вкладень у модернізацію водогосподарської інфраструктури та відтворення водно-ресурсного потенціалу?

— Вагомим джерелом нарощення обсягів державних капітальних вкладень у модернізацію водогосподарської інфраструктури та відтворення й охорону природних та штучних водних джерел є розширення реальної бази стягнення основного інституціоналізованого платежу за спеціальне використання водних ресурсів – збору за спеціальне водокористування. Сьогодні цей збір диференціюється в розрізі використання поверхневих та підземних вод на основі територіально-басейного підходу, що не відповідає практиці фіскального регулювання водокористування у високорозвинених країнах. Не повною мірою беруться до уваги басейнові умови водокористування, роль водного ресурсу у відтворювальному процесі, можливість використання маловодних та безводних технологій. При обґрунтуванні нормативів збору за спеціальне водокористування недостатньо враховані секторальні особливості утворення водної ренти, а в деяких випадках – водної антиренти. Це стосується в першу чергу виробництва безалкогольних напоїв, функціонування ринку питної води, гідроенергетики. В Інституті проведено розрахунки зростання надходжень водно-ресурсних платежів до Зведеного бюджету України в разі підвищення результативності вилучення водної ренти у зв'язку з переглядом нормативів плати за спеціальне водокористування в названих сегментах.

Також зростання обсягів капітальних вкладень у модернізацію водогосподарської інфраструктури та поточних природоохоронних витрат залежить від перегляду ставок екологічного податку за скиди забруднюючих речовин безпосередньо у водні об'єкти. Недосконала система відшкодування збитків, завданих природним та штучним водним об'єктам, – основний дестимулятор впровадження сучасних очисних споруд та систем повторного використання водних ресурсів.

— **Які заходи необхідно вжити, щоб збори за спеціальне водокористування стали більш дієвим засобом нарощення інвестиційного потенціалу відтворення й охорони водно-ресурсного потенціалу та мо-**

дернізації об'єктів водогосподарської інфраструктури?

— Потрібна всеохоплююча перебудова всієї системи фіскального регулювання природокористування, в тому числі і спеціального використання водних ресурсів, шляхом її конвергенції з аналогічними системами високорозвинених країн та країн центральної Європи, які успішно подолали негативні системні екстерналії й мінімізували трансформаційні втрати перехідного періоду. Нормативи плати за спеціальне використання природних ресурсів доцільно диференціювати у всіх фазах природно-продуктового ланцюга; імплементація позитивного іноземного досвіду має відбуватися на основі селективного відбору конкретних інститутів податкового впливу на природокористувачів; зміни принципів фіскального регулювання господарського освоєння природно-ресурсного потенціалу повинні корелювати з реформуванням відносин власності на природні ресурси і, зрештою, необхідно в свідомості природокористувачів та громадськості подолати стереотип «дарованості» природних ресурсів. Останнє було і є чи не основним чинником марнотратного використання природної складової природного багатства, в першу чергу водних ресурсів. Причина безгосподарницького природокористування – недокапіталізованість природних ресурсів.

— **Михайле Артемовичу, чи залежить вирішення проблеми інвестиційного забезпечення модернізації водогосподарського комплексу від виконання відповідних положень Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом?**

— Підписавши Угоду, Україна зобов'язується виконати низку директив, які стосуються сфери водокористування. Ці директиви спрямовані на прискорення процесів підвищення якості питної води, ефективності очистки міських стічних вод, упередження забруднення водних об'єктів нітратами із сільськогосподарських джерел. Європейський Союз надає тривалий період українській стороні для забезпечення імплементації водних директив. Йдеться про документальну, а також частково реальну імплементацію (ухвалення законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, формування систем моніторингу за впровадженням європейських стандартів водокористування, кон-

сультативне забезпечення суб'єктів державного, комунального та корпоративного секторів водокористування щодо переорієнтації діяльності у зв'язку з необхідністю дотримання вимог, викладених у директивах). Дотримання індикаторів, які дозволять повною мірою виконати вимоги, прописані в директивах, залежить від впровадження сучасних технологій водопостачання, водоспоживання та водовідведення; відведення в натурі прибережних захисних смуг водоохоронних зон; використання сучасних систем попередження паводків та повеней у найбільш ризикованих зонах, а також техногенного підтоплення населених пунктів. У нашому інституті проведено попередні розрахунки вартості документальної та перших етапів реальної імплементації водоохоронних директив Європейського Союзу у вітчизняну практику регулювання водогосподарської та водоохоронної діяльності.

Особливо складним є процес імплементації Директиви № 91/676/ЄС «Про охорону вод від забруднення нітратами з сільськогосподарських джерел». Це пов'язано з тим, що значні площі сільськогосподарських угідь перебувають у користуванні особистих селянських господарств, орні землі вже тривалий час використовуються без належного контролю за обсягами внесення мінеральних й органічних добрив. Названі землекористувачі не мають можливості перейти на стандарти ЄС щодо внесення того обсягу добрив, який не буде призводити до надмірного потрапляння азотних сполук у водні джерела.

Отже, на порядку денному – консолідація зусиль держави, територіальних громад та громадськості в напрямі прискорення імплементації водоохоронних директив Європейського Союзу. Вчасне виконання їх вимог – запорука підвищення інвестиційної привабливості вітчизняного водогосподарського комплексу для міжнародних фінансово-кредитних організацій та спеціалізованих суб'єктів водогосподарського підприємництва, а отже, й інституціональна основа суттєвого нарощення інвестиційного потенціалу модернізації об'єктів водогосподарської інфраструктури та відтворення водно-ресурсного потенціалу.

— Дякую за інтерв'ю.

Підготував Вадим Бардась