

# УПРОВАДЖЕННЯ СУЧАСНИХ ФОРМ ОРЕНДНОГО ВОДОКОРИСТУВАННЯ: НАПРЯМИ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОГО ТА МЕТОДОЛОГІЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

## IMPLEMENTATION OF MODERN FORMS OF RENTAL WATER USE: DIRECTIONS OF INSTITUTIONAL AND METHODOLOGICAL SUPPORT

**Роза БУСЕЛ,**  
Луцький національний  
технічний університет



**Rosa BUSEL,**  
Lutsk National  
Technical University

Поглиблення інституціональних перетворень у водогосподарському комплексі вимагає впровадження сучасних форм партнерських відносин між державою (територіальними та муніципальними утвореннями), оскільки вони виступають власниками переважної більшості водних та водогосподарських об'єктів, та суб'єктами підприємницької діяльності, що спеціалізуються на наданні водних і водогосподарських послуг, а також пов'язаних з ними інших видів господарської діяльності. Світовий та частково вітчизняний досвід доводять, що перспективними формами налагодження партнерських відносин між власниками та користувачами водних і водогосподарських об'єктів виступають орендні форми водокористування. Найбільшого поширення серед таких форм набули оренда й концесія.

У вітчизняній науковій літературі та в працях вчених близького зарубіжжя частково розкриваються основні інституціональні передумови імплементації у вітчизняну практику позитивного зарубіжного досвіду використання концесійних та орендних схем для передачі водних і водогосподарських об'єктів суб'єктам підприємницької діяльності для їх ефективного залучення у відтворювальний процес [2-7]. В українській практиці вже є прецеденти застосування орендних і концесійних схем використання об'єктів водогосподарської інфраструктури, але не в усіх випадках це мало позитивні наслідки. Невідпрацьованим є інституціональне та методологічне забезпечення передачі в оренду й концесію природних і штучних водних об'єктів, гідротехнічних споруд у зоні осушувальних меліорацій, тому це й стало метою даної статті.

У попередні періоди центральні та регіональні органи державної влади, а також органи місцевого самоврядування не приділяли належної уваги умовам надання водних та водогосподарських об'єктів в оренду, не було забезпечено адекватного стягнення орендної плати та її перерозподілу на користь місцевих бюджетів та для формування фінансових фондів відтворення водно-ресурсного потенціалу. При передачі даних об'єктів в оренду не забезпечувалися конкурсні умови, а також необхідна в таких умовах прозорість і публічність. Значною мірою такі інституціональні пастки утворилися внаслідок недостатньо деталізованих у вітчизняному законодавстві умов та фінансових аспектів передачі водних і водогосподарських об'єктів в оренду.

У цьому році вже було здійснено критично необхідний перелік змін у законодавчих та нормативних актах з метою упорядкування орендних відносин щодо користування водними та водогосподарськими об'єктами. Зокрема, були внесені суттєві зміни щодо передачі в оренду водних об'єктів, які знаходяться за межами населених пунктів. Якщо раніше правом передачі такого об'єкту була наділена районна державна адміністрація, то зараз

це право перейшло до обласної державної адміністрації. Ставки орендної плати встановлювалися на основі угоди між орендодавцем і орендарем і, як правило, свідомо занижувалися, що позбавляло місцеві бюджети додаткових надходжень за використання складових місцевого природно-ресурсного потенціалу.

Віднедавна ставки орендної плати мають встановлюватися на основі методичних рекомендацій, які розробляються для кожної окремо взятої адміністративної області. Були внесені суттєві зміни в Закон України «Про аквакультуру», де визначено особливості передачі водних об'єктів в оренду для різних господарських цілей, а також умови використання прибережних водоохоронних зон. Потребують подальшого вдосконалення законодавчі норми регулювання загального водокористування на водних об'єктах, переданих в оренду, щоб упереджувати ескалацію соціальної напруги в окремих регіонах.

З огляду на це для вдосконалення інституціональних передумов поширення орендних схем у сферу водокористування необхідно внести зміни в базові нормативно-правові акти, які регулюють 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 та водогосподарських об'єктів. У першу чергу зміни й доповнення мають бути внесені у Водний кодекс України, Закон України «Про державно-приватне партнерство», Податковий кодекс України, Закон України «Про місцеве самоврядування» та інші нормативно-правові акти (див. **рис.**).

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

З огляду на це у відповідній главі Водного кодексу України має бути чітко розмежування водного та водогосподарського об'єктів, а також сформовано диференційований підхід щодо їх передачі в оренду. Тим більше, що водогосподарський об'єкт не завжди є складовою природно-ресурсного потенціалу і створений, як правило, в результаті минулих витрат дер-

*У статті аналізуються останні зміни в нормативно-правовому забезпеченні, яке регулює передачу в оренду водних об'єктів. Запропоновано напрями вдосконалення інституціональних передумов поширення орендних схем у сферу водокористування, які стосуються володіння, розпорядження та використання водних і водогосподарських об'єктів, укладання орендних угод, встановлення й стягнення орендної плати та інших платежів, прав і обов'язків державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, регіональних підрозділів Держводагентства України та басейнових управлінь щодо контролю за використанням орендованих водних та водогосподарських об'єктів. Обґрунтовано необхідність зведення до мінімуму прецедентів встановлення пільг при сплаті орендної плати за використання водних і водогосподарських об'єктів, оскільки це надзвичайно надійний канал нелегального перерозподілу та присвоєння водної ренти.*

*This article analyses the recent changes in the regulatory and legal framework for regulating the lease of water bodies. The ways of improving institutional precondition of spreading rental schemes in the sphere of water related to the ownership, disposition and use of water and water management facilities, the conclusion of the lease agreements, the establishment and collection of rents and other payments, rights and duties of civil administration, local government regional divisions of Ukrainian Derzhvodagentstvo (National agency of water management) and basin departments to control the use of leased water and water management facilities. The need to minimize the precedent setting benefits for the payment of rent for the use of water and water management facilities is grounded, as it is an extremely reliable channel of illegal appropriation and redistribution of water rents*

Рисунок. Інституціональні передумови поширення орендних схем у сфері водокористування



жави й уречевлення праці попередніх поколінь. Водний об'єкт може бути одним з основних джерел питного водопостачання, а водогосподарський – забезпечуючою системою такого водопостачання, а також засобом зрощення й регулювання гідрологічного режиму на території масштабних осушувальних меліорацій.

У Водному кодексі України мають бути регламентовані обов'язкові умови, при яких водні та водогосподарські об'єкти передаються в оренду, зокрема:

- наявність в орендаря досвіду здійснення водогосподарського й водоохоронного підприємництва, а також іншої бізнесової діяльності, побудованої на основі використання водних та водогосподарських об'єктів;
- наявність необхідного техніко-технологічного забезпечення, здатного здійснювати розширене відтворення водного об'єкта та вчасну реконструкцію водогосподарського з метою недопущення перебоїв у системах питного водопостачання та погіршення умов загального водокористування місцевих жителів;
- зобов'язання орендаря постійно проводити роботи щодо екологічного реінжинірингу використовуваних водних та водогосподарських об'єктів і впровадження інноваційних форм господарського освоєння водно-ресурсного потенціалу та нарощення запасів біологічних ресурсів.

У новітній історії України мала місце значна кількість прецедентів нецільового використання водних і водогосподарських об'єктів, переданих в оренду, що призвело до виснаження значної кількості природних і штучних водних об'єктів, а також демонтажу цілого комплексу водогосподарських споруд. Така практика стала можливою внаслідок відсутності запобіжних норм, які передбачали б адміністративну відповідальність за порушення умов договору оренди та базових положень природоохоронного законодавства. З огляду на це у Водному кодексі України мають бути прописані основні умови, при яких орган регіональної виконавчої влади чи орган місцевого самоврядування отримують право в односторонньому порядку розірвати договір оренди. Цільове використання орендованих водних та водогосподарських об'єктів має стати обов'язковою умовою в діяльності тимчасових водокористувачів, щоб не порушити водний режим на прилеглих територіях та не внести значного деструктиву в регіональні еколого-економічні системи.

Перераховані вище інституціональні розриви та пастки в практиці оренд водних і водогосподарських об'єктів стали можливими внаслідок спрощеного розуміння інституту оренди в системі суспільного відтворення. У першу чергу це зумовлено тим, що регіональні виконавчі органи влади та органи місцевого самоврядування, передавши водні та водогосподарські об'єкти в оренду, фактично самоусуваються від безпосереднього їх використання, а їх роль зводиться до зовнішнього споглядання за дотриманням орендарями умов угоди та існуючого законодавства.

Укладання угод оренди має зберігати за інститутами, які представляють державу та територіальні громади, право участі в окремих сторонах використання орендованих водних та водогосподарських об'єктів. У Законі України «Про державно-приватне партнерство» оренда має розглядатися як форма встановлення партнерських відносин між державою (територіальним чи муніципальним утворенням) та суб'єктом підприємницької діяльності. Це значно розширить спектр

прав і повноважень органів управління водними ресурсами, які виступатимуть від імені держави, органів регіональної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, що представляють інтереси територіальних утворень, в питаннях дотримання базових положень водного та природоохоронного законодавства, а також затвердженого режиму використання об'єктів на умовах оренди.

Також у зазначеному законодавчому акті має бути ідентифіковано перелік водних та водогосподарських об'єктів, на які поширюються угоди оренди як форми партнерських відносин між державою (територіальними і муніципальними утвореннями) та суб'єктами підприємницької діяльності. Це дасть можливість брати участь у процесах використання орендованих об'єктів, а в разі потреби – у спільному фінансуванні проєктів модернізації водогосподарської інфраструктури та реінжинірингу водних

екосистем, які дозволять підняти на інший якісний рівень інфраструктурне забезпечення водного та водогосподарського об'єкту, що дасть можливість підвищити рівень їх капіталізації.

Особливо прискіпливо необхідно підходити до передачі в оренду централізованих систем водопостачання, гідротехнічних споруд, які забезпечують сприятливі умови для розширеного відтворення потенціалу сільськогосподарського виробництва в зонах зрощення та осушення, водних об'єктів, які знаходяться в ризикованій зоні підтоплення населених пунктів та сільськогосподарських угідь, а також об'єктів, де роками здійснювалось загальне водокористування переважною більшістю місцевого населення. Передача водних об'єктів в оренду з метою вилучення з них інших природних ресурсів, в першу чергу мінерально-сировинних, має супроводжуватися додатковою експертизою на предмет можливого погіршення екологічної ситуації на прилеглих територіях.

Для того щоб укладання угоди оренди як форми державно-приватного партнерства не супроводжувалось регулярними претензіями сторін, у Законі України «Про державно-приватне партнерство» мають бути визначені рамки участі держави у використанні орендованих водних та водогосподарських об'єктів, щоб не звужувати ареал використання підприємницької ініціативи орендаря та не створювати надмірної бюрократизованості в питаннях ведення водогосподарського та водоохоронного бізнесу. Необхідно узаконити норму, яка передбачатиме виділення з місцевих бюджетів та резервних фондів фінансових ресурсів на упередження чи ліквідацію стихійних лих, що можуть призвести до різкого погіршення умов водокористування на орендованому водному об'єкті.

Практика минулих років довела, що укладання короткострокових орендних угод стимулювало підприємців до максимально можливого вилучення природної ренти з отриманого в користування водного об'єкту. Мали місце прецеденти спуску природних та штучних водних об'єктів для разового вилучення біологічних ресурсів без подальшого їх відтворення. Такі ганебні факти спостерігалися в ряді регіонів України. Для упередження рецидивів нераціонального та нецільового використання водних об'єктів, переданих в оренду, короткострокові угоди мають супроводжуватися додатковими зобов'язаннями орендарів щодо відтворення як потенціалу самого водного об'єкту, так і запасів біологічних ресурсів. При укладанні орендних угод на короткі терміни з метою вилучення природних ресурсів орендар зобов'язується повернути водний об'єкт у природний для нього стан після демонтажу технологічного устаткування, яке забезпечувало вилучення природного ресурсу (зокрема донного мулу), та провести рекултивіацію пошкодженої прибережної водоохоронної зони.

Після введення у вітчизняному законодавстві норми про те, що передача водного об'єкту, який знаходиться за межами населених пунктів, здійснюється за рішенням голови обласної державної адміністрації, зростає ризик суб'єктивного підходу при виборі потенційних водокористувачів. За таких умов необхідно законодавчо закріпити право органу місцевого самоврядування створювати комісії, до складу яких входять депутати місцевих рад, представники регіональних підрозділів Держводагентства України та басейнових управлінь, які контролюватимуть



процес передачі водного об'єкта в оренду на предмет дотримання умов конкурсу, наявності в потенційного орендаря необхідних техніко-технологічних передумов та відповідного досвіду для забезпечення екологічно прийняттого стану водного об'єкта, а також його розширеного відтворення. Що стосується водогосподарського об'єкту, то на основі методу експертних оцінок доцільно встановити здатність майбутнього орендаря забезпечити в разі необхідності капітальний ремонт та технічне переоснащення, щоб упередити можливість погіршення умов водопостачання населених пунктів та суб'єктів господарської діяльності.

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

Штучне заниження ставок орендної плати було також зумовлено наявністю інституціональних прогалин у системі податкового регулювання орендного водокористування. Введення норми, згідно з якою ставка орендної плати встановлюється на основі методичних рекомендацій, затверджених обласними державними адміністраціями, не дає змоги встановити чіткі умови нарахування та стягнення даного виду фіскального регулятора. Орендна плата за користування водними об'єктами має бути прив'язана до податку, який пред'являється за використання земель водного фонду. Розмір цього податку має встановлюватися у відсотках від грошової оцінки земель водного фонду відповідно до практики стягнення земельного податку за інші категорії земель. Обов'язковою умовою має бути вище значення орендної плати за розмір земельного податку, який пред'являється власникам земель водного фонду. Також мають бути чітко вписані умови індексації ставок орендної плати, а також її перегляду в сторону збільшення в разі підвищення рівня капіталізації водного об'єкта, який використовується. Пропонується оренду плати за використанні водних об'єктів у повному обсязі перераховувати до місцевого бюджету території, на якій розміщений даний водний об'єкт.

Також необхідно встановити порогові значення нарахування орендної плати за використання водогосподарських об'єктів, які виступають забезпечувальними системами щодо надання послуг водопостачання, водовідведення та водопідготовки. Орендна плата не має бути вагомим чинником щодо збільшення тарифів для місцевого населення за послуги водопостачання. Орган місцевого самоврядування має встановлювати мінімальний розмір орендної плати, щоб орендар водогосподарської інфраструктури значно не збільшував розміру тарифів і при цьому закладав у них інвестиційну складову. На законодавчому рівні також необхідно імплементувати позитивний досвід окремих регіонів щодо передачі в оренду цілісних майнових водогосподарських систем, у тому числі і великих міст. Попередній досвід довів, що переважна більшість органів місцевого самоврядування не мають фінансових можливостей для повноцінної модернізації систем водопостачання й водовідведення, тому укладання угод оренди має сприяти залученню підприємницького капіталу та збереженню вказаних систем у комунальній власності.

Специфічними рисами відзначається процес передачі водного об'єкту в оренду з метою вилучення природного ресурсу. Яскравим прикладом вилучення з водного об'єкту природного ресурсу є видобуток донного мулу (сапропелю), який знаходиться в значних обсягах в озерах Поліської зони. Видобуток сапропелю передбачає монтаж відповідних модулів для його вилучення з dna озера, транспортування та первинної переробки, що призводить до певного техногенного впливу на водний біоценоз та прилеглі прибережні смуги. З огляду на це в договорах оренди щодо використання водного об'єкту з метою вилучення природного ресурсу мають бути включені зобов'язання орендаря здійснювати екологічний реінжиніринг водного об'єкту та прилеглих територій після завершення видобутку мінерально-сировинного ресурсу. Також поряд з орендою за використання водного об'єкту він має сплачувати додатковий платіж за вилучення природного ресурсу на основі потонних ставок.

У ряді підзаконних нормативно-правових актів, а також у розпорядчих та інструктивних документах мають бути визначені уніфіковані вимоги щодо складу комісії з проведення конкурсу з приводу визначення переможця на отримання прав оренди водного та водогосподарського об'єкта. У такі комісії мають входити представники природоохоронних громадських організацій, регіональних підрозділів Міністерства екології та природних ресурсів, Держводагентства України, органів місцевого самоврядування та регіональної виконавчої влади.

Введення додаткових членів конкурсних комісій відбувається в разі передачі у тимчасове користування унікальних водних об'єктів та водних об'єктів для вилучення природного ресурсу. Такі комісії мають створюватися на період чергової каденції органів місцевого самоврядування, на підзвітній території яких знаходиться водний об'єкт, що передається в оренду, та змінювати персональний склад у разі вибуття окремих членів. Практика створення конкурсних комісій під передачу в оренду конкретного об'єкту має бути усунута, щоб не допустити завідомо можливих проявів корупційних схем між власником водного об'єкта та потенційним користувачем.

Одним із найбільш прикметних недоліків вітчизняної системи фіскального регулювання природокористування було масове звільнення від сплати окремих видів зборів та земельного податку суб'єктів природоохоронної та природоексплуатаційної діяльності, що звузило й так незначну фінансову базу відтворення й охорони природних ресурсів. Також масового характеру набуло надання пільг при сплаті окремих природно-ресурсних платежів та екологічних зборів. З огляду на це необхідно максимальною мірою звести до мінімуму прецеденти встановлення пільг при сплаті орендної плати за використання водних і водогосподарських об'єктів, щоб перешкодити нелегальному перерозподілу та присвоєнню водної ренти.

Якщо в питаннях фінансових аспектів передачі водних і водогосподарських об'єктів в оренду вирішальна роль має належати органам місцевого самоврядування, то в питаннях дотримання режиму водокористування на цих об'єктах вагома роль відводиться підрозділам Держводагентства України та басейновим управлінням. Перші мають контролювати процес концентрації водогосподарської власності, щоб не відбулось порушення гідрологічного режиму окремих територій та не погіршились умови водокористування в цілому, а другі мають слідкувати за збереженням цілісності та стійкості водних екосистем у межах відповідного басейну.

## ВИСНОВКИ

Враховуючи те, що водогосподарський комплекс є складним багатофункціональним утворенням, окремі сегменти якого значно різняться за призначенням та функціями в системі суспільного відтворення, виникає необхідність розробки перспективних напрямів поширення орендних і концесійних схем у різних сегментах сфери водокористування. Орендні схеми, які передбачають передачу на умовах строковості та платності водного й водогосподарського об'єкта, як правило, резидентам, мають отримати поширення у переважній більшості складових водогосподарського комплексу. На сьогодні найбільш актуальним є такі завдання:

- розробка інституціонального забезпечення впровадження орендних схем щодо тимчасового користування штучними водними об'єктами (ставками та водосховищами);
- використання природних водних об'єктів (озер);
- видобуток донного озерного мулу (сапропелю);
- використання об'єктів комунального водопостачання міст, селищ та сіл;
- використання гідротехнічних мереж меліоративних систем як у зоні зрошення, так і в зоні осушення;
- використання окремих ділянок малих річок для відновлення потенціалу та будівництва нових об'єктів малої гідроенергетики.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Бусел Р. Фінансово-економічні аспекти орендного водокористування в умовах поглиблення інституціональних трансформацій / Р. Бусел // Економіст. – 2013. – № 9. – С. 53-55.
2. Гладка І. Проблеми передачі водоймищ в оренду / І. Гладка // Водне господарство України. – 2005. – № 4. – С. 51-53.
3. Гущик С. Здавати в оренду водойми без землі під ними та прибережних захисних смуг – недопустимо / С. Гущик // Землепорядний вісник. – 2008. – № 4. – С. 22.
4. Давыдов А. В. Экономическое обоснование использования концессий в управлении водным хозяйством России / А. В. Давыдов [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.evraziyskiy.ru/files/doklad\\_davidov.doc](http://www.evraziyskiy.ru/files/doklad_davidov.doc).
5. Кобилянський В. Організація та експлуатація штучних водойм / В. Кобилянський // Все про бухгалтерський облік. – 2002. – № 73(740). – С. 9-13.
6. Чехун О. Користування водоймами в умовах оренди / О. Чехун // Водне господарство України. – 2006. – № 4. – С. 6-8.
7. Шпильова В. Доля Кам'янець-Подільських тепло- та водомереж знову під питанням / В. Шпильова // Голос України. – 2011. – № 45. – С. 8.