

# ІНСТИТУЦІОНАЛЬНІ ПЕРЕДУМОВИ ОРЕНДНОГО ВОДОКОРИСТУВАННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ УПРАВЛІННЯ ПРИРОДНИМИ РЕСУРСАМИ

## INSTITUTIONAL PRECONDITIONS OF RENT WATER USE UNDER CONDITIONS OF NATURAL RESOURCES MANAGEMENT DECENTRALIZATION



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

**Yuliya KHVESYK,**  
Doctor of Economics,  
Taras Shevchenko  
National University of Kyiv

**Роза БУСЕЛ,**  
Національний університет  
харчових технологій, Київ

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



В останні роки у сфері водокористування відбувається поглиблення інституціональних перетворень, що стосується формування сучасної системи управління водними ресурсами, впровадження форм тимчасового користування водними та водогосподарськими об'єктами, імплементації різноманітних форм партнерських відносин між власником водних активів та підприємницькими структурами. Однією із форм впровадження нової системи водогосподарських відносин на основі державно-приватного партнерства є орендне водокористування. Така форма використання водних і водогосподарських об'єктів є своєчасною, оскільки передбачає збереження даного виду активів у власності держави або іншого власника, але при цьому дозволяє більш ефективно використовувати його з метою отримання максимального прибутку.

На жаль, в Україні ще повністю не відпрацьовані інституціональні передумови впровадження орендних схем у системі водопостачання та водовідведення, а також в інших сегментах сфери водокористування. Більше того, формування інституціональних передумов орендного водокористування має враховувати пріоритети децентралізації системи управління природними ресурсами, що випливають із загального ходу реформування системи державного управління та місцевого самоврядування. За таких умов зростає роль територіальних громад у регулюванні процесів орендного водокористування, оскільки від результативності такої системи відносин значною мірою залежить ефективність відтворення й охорони водно-ресурсного потенціалу, адекватність визначення бази стягнення орендної плати, зростання доходів у місцеві бюджети від передачі в тимчасове користування водних і водогосподарських об'єктів.

Незважаючи на значні доробки вітчизняних вчених щодо впровадження різноманітних форм державно-приватного партнерства у сферу водокористування [3-8], залишаються недостатньо відпрацьованими підходи щодо поширення форм орендного во-

докористування, особливо в умовах поглиблення децентралізації в управлінні водними ресурсами.

**Метою** статті є виявлення характерних рис орендного водокористування та специфіки регулювання використання на основі оренди окремих видів водних об'єктів, а також обґрунтування напрямів формування інституціональних передумов удосконалення регулювання орендних відносин у водогосподарському комплексі в умовах децентралізації управління природними ресурсами.

В останні роки органи місцевого самоврядування та регіональні органи державної виконавчої влади прагнуть водні об'єкти, які знаходяться в їх управлінні, передати в оренду і зняти із себе зобов'язання щодо їх відтворення та охорони, зокрема щодо створення прибережних захисних смуг, що дозволило б забезпечити відповідний режим господарської діяльності та упередити виснаження водних джерел.

Орендне водокористування являє собою систему відносин щодо тимчасового використання земель водного фонду, водних і водогосподарських об'єктів на умовах платності та строковості відповідно

до умов укладеної угоди між власниками водних та водогосподарських активів і суб'єктами водогосподарського підприємництва, а також щодо виконання водоохоронних і водорегулюючих робіт з метою розширеного відтворення водно-ресурсного потенціалу та модернізації водогосподарської інфраструктури [1; 2]. Орендне водокористування відзначається певним набором характерних рис, зумовлених інституціональною несформованістю системи впровадження орендних відносин щодо використання водних та водогосподарських об'єктів і негативними наслідками поширення такого роду відносин в окремих населених пунктах (рис. 1).

Оренда як форма тимчасового користування складовими природно-ресурсного потенціалу не набула в Україні довершених форм через недостатню інституціональну впорядкованість передачі прав користування

*У статті обґрунтовується необхідність удосконалення інституціональних передумов орендного водокористування в умовах децентралізації управління природними ресурсами. Виявлено характерні риси орендного водокористування в сучасних умовах та інституціональні передумови регулювання оренди ставків. Розкрито переваги для територіальних утворень у зв'язку з укладанням угод державно-приватного партнерства у формі оренди щодо використання водних та водогосподарських об'єктів. Ідентифіковано фактори екзогенного середовища укладання концесійних угод, що відзначаються потенційною ризикогенністю у зв'язку з несформованістю інституціонального середовища концесійної діяльності.*

*The necessity to improve institutional preconditions of rent water using under conditions of natural resources management decentralization is substantiated. The peculiar features of rent use under modern conditions and institutional preconditions of ponds rent. The advantages for subnational entities resulting from public-private partnership agreements' execution by way of rent as to utilization of water and hydroeconomic facilities are revealed. The factors of exogenous environment of concessional agreements' signing that are characterised by potential riskogenics due to immaturity of institutional environment of concessional activity are identified.*



Рис. 1. Характерні риси орендного водокористування в сучасних умовах



Рис. 2. Інституціональні передумови регулювання оренди ставок

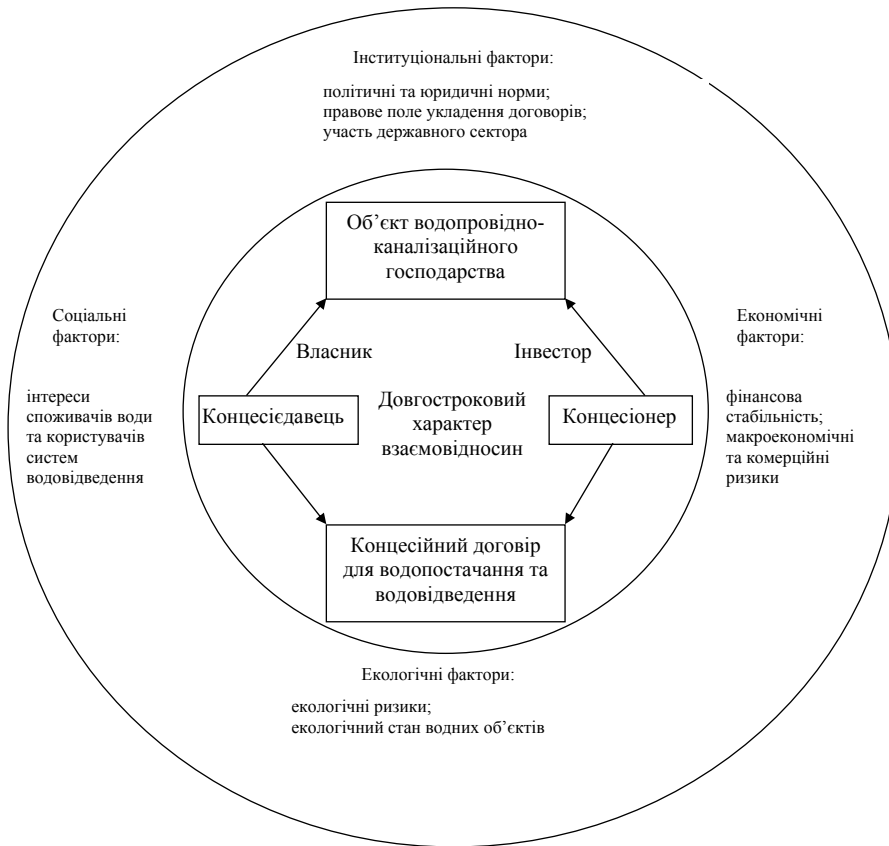


та володіння. Мова йде про оренду як водогосподарських (гідротехнічні споруди), так і водних об'єктів (землі водного фонду, водноресурсні джерела). Проблема ускладнюється також багатофункціональністю та значною диверсифікованістю окремих сегментів сфери водокористування у зв'язку з важливою роллю водних ресурсів у господарському обороті. Найбільшого поширення орендні схеми набули при використанні ставок, які в докризові роки перебували у власності сільськогосподарських підприємств,

а після їх руйнації перейшли на баланс місцевих рад, а в деяких випадках фактично стали безгоспними [9].

Передача ставок підприємницьким структурам, зорієнтованим на ринки інших регіонів, супроводжувалася наростанням соціальних антагонізмів на селі (рис. 2). При виникненні численних суперечливих моментів щодо доцільності передачі ставок у тимчасове користування місцева влада, як правило, підтримувала підприємницькі структури.

Рис. 3. Екзогенне середовище та характер укладення концесійних угод



Місцева влада має максимальною мірою використати позитивний потенціал від передачі водних та водогосподарських об'єктів у користування підприємницьким структурам на основі укладання угод державно-приватного партнерства, в тому числі й угод оренди. Складовими такого потенціалу є:

- поєднання фінансових можливостей приватних партнерів з надійністю державних фінансових активів для модернізації, реконструкції та технічного переоснащення об'єктів водогосподарської інфраструктури та екологічного реінжинірингу господарського освоєння водно-ресурсних джерел;

- спільна відповідальність власників та користувачів за технічний стан і ефективність функціонування загальнодержавних і міжгосподарських мереж гідротехнічних споруд та екологічний стан орендованих озер і ставків, що в першому випадку дозволить поступово нарощувати обсяги сільськогосподарського виробництва, а в другому – підвищувати обсяги надходжень у місцеві бюджети за рахунок орендної плати;

- збереження за державою основних важелів регулювання й контролю за використанням водогосподарських та водних активів, що виступають базовими ланками питного й загального водопостачання, з метою недопущення ескалації соціального невдоволення у сільській місцевості;

- можливість розв'язання проблем, які не можуть самостійно вирішити ні ринок, ні держава у зв'язку з низьким рівнем ліквідності об'єктів водогосподарської та водоохоронної інфраструктури в сучасних умовах;

- отримання значного соціального та екологічного ефекту внаслідок консолідації зусиль владних структур, бізнесу та громадських організацій щодо реінжинірингу гідротехнічних споруд у зоні зрошення й осушення, а також встановлення прозорих умов оренди систем комунального водопостачання й водовідведення, оренди озер, ставків та водосховищ.

Поглиблення децентралізації управління природними ресурсами однозначно розширить спектр прав і повноважень місцевих органів самоврядування відносно передачі в оренду водних та во-

догосподарських об'єктів, але при цьому і збільшить їх відповідальність за цільове використання такого роду активів. Вони також мають стати активними учасниками партнерських відносин із підприємницькими структурами щодо примноження місцевого водно-ресурсного потенціалу та розширеного відтворення об'єктів водогосподарської та водоохоронної інфраструктури. Одним із пріоритетів задекларованої реформи місцевого самоврядування та виконавчої влади є прагнення зробити територіальні громади ключовим гравцем на місцевих ринках ресурсів, у тому числі й природних, та споживчих товарів, щоб максимальною мірою прив'язати господарське освоєння наявного на прилеглих до населених пунктів територіях потенціалу до потреб місцевого населення. Чи не найбільш прийнятним полігоном для пілотної апробації розширених прав і повноважень місцевого самоврядування є орендні відносини щодо використання водних та водогосподарських об'єктів, які відіграють вагоме значення в соціально-економічному розвитку територіальних громад.

Ще складнішим завданням для місцевого самоврядування в умовах децентралізації управління природними ресурсами стане імплементація іншої форми орендного водокористування – концесійної, оскільки

партнерами тут виступають, як правило, нерезиденти, що прагнуть забезпечити використання об'єкта з відповідним рівнем рентабельності й не завжди переймаються доступністю водогосподарських послуг для місцевого населення. При цьому завдання місцевого самоврядування в умовах передачі водного чи водогосподарського об'єкта в концесію – забезпечити для місцевого населення доступність цілого комплексу водних та водогосподарських послуг, що надаються названими об'єктами.

Одночасно з урахуванням можливих джерел фінансових ресурсів, важливо також відобразити дію низки факторів, які як прискорюють, так і стримують реалізацію концесійних угод у сфері водокористування, до яких відносяться інституціональні, соціальні, екологічні та економічні (рис. 3). Інституціональні фактори включають формальні та неформальні інститути, що визначають характер взаємодії економічно активних агентів. У вітчизняній практиці укладання концесій повинно стимулюватися низкою інституціональних факторів, пов'язаних зі сформованістю правового поля угод, а саме наявністю чітких механізмів нормативного, договірної та фінансового супроводу угод.

Соціальні фактори визначають умови доступу до якісної питної води всіх груп населення незалежно від рівня платоспроможного попиту, а також рівень використання сучасних технологій із водовідведення. Економічні фактори впливають на ефективність діяльності приватного оператора, досягнення ним фінансової стабільності та зменшення рівня комерційних ризиків, які супроводжують реалізацію проекту. Екологічна сторона відносин концесії відображає умови водовідведення та ймовірність забруднення стічними водами навколишнього природного середовища.

Що стосується екологічних та соціальних факторів, то істотну роль в умовах реалізації концесії мають відігравати територіальні громади, до функцій яких має входити встановлення певних якісних і кількісних стандартів у процесі надання послуг постачання прісною водою та водовідведення. Крім цього вони мусять сприяти здійсненню концесійних проектів шляхом прямої участі у фінансуванні та за допомогою зниження ризиків концесійної



діяльності. Загалом ефективна реалізація інституту концесій у галузі постачання прісної води та відведення стічних вод залежить як від низки соціальних, економічних факторів, так і від інституціонального середовища, що формується головним чином за рахунок державного регулювання та правового забезпечення концесійної діяльності.

Паралельно із впливом даних факторів на створення інституту концесії в країні потрібно також враховувати суб'єктивні фактори: низький рівень правової та господарської компетентності депутатів місцевих рад, лобізм окремих груп, слабкість інститутів громадянського суспільства і т. п. Але головна перешкода на шляху концесій має об'єктивний характер: це відсутність концепції управління державною та комунальною власністю. Держава повинна, як це зроблено в інших країнах, за допомогою концепції, доктрини та законодавства чітко окреслити межі своєї відповідальності й відповідальності територіальних громад перед суспільством за використання державної та комунальної власності на основі концесійних угод і визначити на рівні закону перелік об'єктів, що не підлягають приватизації.

Встановлення ясності в питаннях передачі частини прав власності від держави та територіальних громад бізнесу, наявність законів про використання державної та комунальної власності, інших найважливіших нормативних актів дозволять знизити надзвичайно високі ризики вкладення приватних інвестицій в об'єкти інфраструктури водопровідно-каналізаційного господарства та мережі гідротехнічних споруд, що належать державі й територіальним громадам. Законодавче закріплення прав користування об'єктами державного та комунального майна за приватними компаніями в рамках концепції партнерства (в першу чергу концесій), надання правових гарантій цим компаніям з повернення вкладених коштів дозволить значно знизити ризики приватних інвестицій та активізувати процес залучення вітчизняного й зарубіжного капіталу в об'єкти державної та комунальної власності.

З огляду на викладене вище необхідно кардинально переглянути права та повноваження місцевого самоврядування й частково держави в питаннях передачі в орендне користування водних і водогосподарських об'єктів, щоб упередити прояви нецільового використання отриманих прибуткових надходжень (нормативно закріпити необхідність реінвестування отриманих прибутків у окремі сегменти сфери водокористування). Провести інвентаризацію всієї номенклатури водних (озера, ставки, водосховища тощо) та водогосподарських (системи водопостачання й водовідведення, мережі гідротехнічних споруд тощо) об'єктів для визначення потенційно можливої бази укладання угод державно-приватного партнерства у формі оренди та концесії, щоб сформувати інвестиційний портрет для потенційних користувачів як резидентів, так і нерезидентів.

## ВИСНОВКИ

Децентралізація управління природними ресурсами значно розширює спектр прав і повноважень місцевого самоврядування щодо використання комунального майна, в тому числі й шляхом розширення можливих форм використання водних та водогосподарських об'єктів на основі угод оренди й концесії. Такі об'єкти відіграють вагомий значення в соціально-економічному розвитку як міських населених пунктів, так і населених пунктів сільських територій. Для останніх передача в оренду мереж гідротехнічних споруд, ставків, озер, водосховищ – вагомий чинник соціально-економічного піднесення, оскільки зростає ймовірність повернення у продуктивний оборот значних площ осушених та зрошених угідь, використання сучасних технологій рибництва й рибальства, розширення масштабів централізованого водопостачання. Отже, вдосконалення інституціональних передумов орендного водокористування має стати невід'ємною складовою політики сільського розвитку. При передачі об'єктів водопостачання й водовідведення в концесію місцеве самоврядування має враховувати весь спектр

можливих ризиків, щоб не допустити відчуження широких мас населення від водних та водогосподарських об'єктів, які є джерелами питного водопостачання та об'єктами загального водокористування, а також забезпечити реінвестування отриманих прибутків у розширене відтворення об'єктів водогосподарської та водоохоронної інфраструктури.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Бусел Р. Регулювання оренди водних об'єктів в умовах поглиблення ринкової трансформації водогосподарського комплексу: регіональні особливості та інституціональні обмеження / Р. Бусел, Л. Савош // Економіка природокористування і охорони довкілля: [зб. наук. пр.] / Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України». – К.: ДУ ІЕПСР НАН України, 2014. – С. 80-83.
2. Бусел Р. Упровадження сучасних форм орендного водокористування: напрями інституціонального та методологічного забезпечення / Р. Бусел // Економіст. – 2013. – №12. – С. 67-69.
3. Голян В.А. Державно-приватне партнерство в інституціональній архітектоніці водокористування: світовий досвід та вітчизняні реалії / В.А. Голян // Агросвіт. – 2009. – №5. – С. 8-15.
4. Голян В.А. Інституціональне середовище водокористування: сучасний стан та механізми вдосконалення: [монографія] / В.А. Голян. – Луцьк: Твердиня, 2009. – 592 с.
5. Кожушко Л.Ф. Механізм трансформації відносин власності у сфері меліорованого землеробства / Л.Ф. Кожушко, О.М. Мандзюк // Вісник Національного університету водного господарства та природокористування. Випуск 4 (48). – 2009. – Економіка. Частина I. – Рівне, 2009. – С. 15-20.
6. Наукові основи національної стратегії сталого розвитку України / [за наук. ред. акад. НААН України, д.е.н., проф. М.А.Хвесика]; Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України». – К.: ДУ ІЕПСР НАН України, 2013. – 40 с.
7. Сучасні напрями економічного забезпечення раціонального природокористування в Україні / [за наук. ред. акад. НААН України, д.е.н., проф. М.А.Хвесика, д.г.-м.н., проф. С.О.Лизуна; Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України»]. – К.: ДУ ІЕПСР НАН України, 2013. – 64 с.
8. Хвесик М.А. Формування інституціонального середовища підприємницької діяльності у сфері природокористування: інвестиційно-інноваційний аспект: монографія / М.А.Хвесик, В.А.Голян, Ю.М.Хвесик, С.М.Демидюк. – Луцьк: ПВД «Твердиня», 2010. – 488 с.
9. Хвесик Ю.М. Оренда водних об'єктів як важлива передумова активізації водогосподарського підприємництва: інституціональні та фінансові аспекти / Ю.М. Хвесик, Р.В. Бусел, І.А. Трачук // Інтегроване управління водними ресурсами: Наук. збірник / Відп. ред. В.І. Щербак. – К.: ДІА, 2013. – С. 533-541.

## REFERENCES

1. Busel R., Savosh L. *Regulyuvannya orendy vodnykh ob'ektiv v umovakh pohlyblennya rynkovoyi transformatsiyi vodohospodars'koho kompleksu: rehional'ni osoblyvosti ta instytutsional'ni обмеzhennya* [Rent management of water bodies under the deepening of market transformation of water complex: regional features and institutional constraints]. *Ekonomika pryrodokorystuvannya i okhorony dovkillia*, Kyiv, DU IEPSR NAN Ukrayiny, 2014, pp. 80-83 [in Ukrainian].
2. Busel R. *Upravdzhennya suchasnykh form orendnoho vodokorystuvannya: napryamy instytutsional'noho ta metodolohichnoho zabezpechennya* [Implementation of modern forms of rental water use: trends of institutional and methodological support]. *Ekonomist*, 2013, no. 12, pp. 67-69 [in Ukrainian].
3. Holyan V.A. *Derzhavno-privatne partnerstvo v instytutsional'niy arkhitektonitsi vodokorystuvannya: svitovyy dosvid ta vitchyznyani realiyi* [Public-private partnership in institutional architectonics of water use: international experience and domestic realities]. *Ahrosvit*, 2009, no. 5, pp. 8-15 [in Ukrainian].
4. Holyan V.A. *Instytutsional'ne seredovyshche vodokorystuvannya: suchasnyy stan ta mekhanizmy vdoskonalennya* [The institutional environment of water use: current state and improvement mechanisms]. *Luts'k, Tverdnyia*, 2009, 592 p. [in Ukrainian].
5. Kozhushko L.F., Mandzyuk O.M. *Mekhanizm transformatsiyi vidnosyn vlasnosti u sferi meliorovanoho zemlerobstva* [The mechanism of transformation of property relations in the field of meliorated agriculture]. *Rivne, Visnyk Natsional'noho universytetu vodnoho hospodarstva ta pryrodokorystuvannya*, vol. 4 (48), 2009, *Ekonomika*, pp. 15-20 [in Ukrainian].
6. Khvesyk M.A. *Naukovi osnovy natsional'noyi stratehiyi staloho rozvytku Ukrayiny* [Scientific basis of national sustainable development strategy of Ukraine]. *Kyiv, DU IEPSR NAN Ukrayiny*, 2013, 40 p. [in Ukrainian].
7. Khvesyk M.A., Lyzun S.O. *Suchasni napryamy ekonomichnoho zabezpechennya ratsional'noho pryrodokorystuvannya v Ukrayini* [Modern directions of economic support of environmental management in Ukraine]. *Kyiv, DU IEPSR NAN Ukrayiny*, 2013, 64 p. [in Ukrainian].
8. Khvesyk M.A., Khvesyk Yu.M., Demydyuk S.M., Holyan V.A. *Formuvannya instytutsional'noho seredovyshcha pidpryyemnyts'koyi diyal'nosti u sferi pryrodokorystuvannya: investytsiyno-innovatsiyyny aspekt* [Formation of the institutional environment of business activities in environmental management: investment and innovation aspect]. *Luts'k, PVD "Tverdnyia"*, 2010, 488 p. [in Ukrainian].
9. Khvesyk Yu.M., Busel R.V., Trachuk I.A. *Orenda vodnykh ob'ektiv yak vazhlyva peredumova aktyvizatsiyi vodohospodars'koho pidpryyemnyts'tva: instytutsional'ni ta fiskal'ni aspekty* [Rent of water bodies as an important precondition for activation of water services business: institutional and fiscal aspects]. *Kyiv, nauk. zbirnyk "Intehrovane upravlinnya vodnymy resursamy"*, DIA, 2013, pp. 533-541 [in Ukrainian].