
НАУКОВІ ДИСКУСІЇ

УДК 332.12:330.52:330.15

М. А. Х В Е С И К,
*професор, доктор економічних наук,
академік НААН України, директор,*
І. К. Б И С Т Р Я К О В,
*професор, доктор економічних наук, заступник директора з наукової роботи,
завідділом комплексної оцінки та управління природними ресурсами,*
Д. В. К Л И Н О В И Й,
*доцент, кандидат економічних наук, старший науковий співробітник,
провідний науковий співробітник відділу комплексної оцінки
та управління природними ресурсами*

*ДУ “Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України”,
бульв. Тараса Шевченка, 60, 01032, Київ, Україна*

ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНИЙ МЕХАНІЗМ РЕКОНСТРУКТИВНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ НА ЗАСАДАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗОВАНОГО УПРАВЛІННЯ ПРИРОДНИМИ РЕСУРСАМИ *

Реконструктивний напрям розвитку України значною мірою передбачає впорядкування природно-ресурсних відносин. Важливе місце відводиться застосуванню новітнього фінансово-економічного інструментарію супроводу децентралізованого управління природними ресурсами. Алгоритм досягнення цільових орієнтирів базується на використанні гнучких управлінських методів з урахуванням пріоритетних підойм у просторово-часовому вимірі.

Ключові слова: природні ресурси; фінансово-економічний механізм; реконструктивний розвиток; децентралізація; управління; ліберально-демократична модель.

Бібл. 5; рис. 2; табл. 2.

UDC 332.12:330.52:330.15

М Y K H A I L O K H V E S Y K,
*Professor, Doctor of Econ. Sci.,
Academician of the NAAS of Ukraine, Director,*
I G O R B Y S T R Y A K O V,
*Professor, Doctor of Econ. Sci., Deputy Director on Research,
Head of the Department for Comprehensive Evaluation and Management of Natural Resources,*
D M Y T R O K L Y N O V Y Y,
*Associate Professor, Cand. of Econ. Sci., Senior Researcher,
Leading Researcher of the Department for Comprehensive Evaluation
and Management of Natural Resources*

*Institute of Environmental Economics and Sustainable Development of the NAS of Ukraine,
60, Taras Shevchenko Blvd., Kyiv, 01032, Ukraine*

© Хвесик Михайло Артемович (Khvesyk Mykhailo), 2018; e-mail: reception@ecos.kiev.ua;

© Бистряков Ігор Костянтинович (Bystryakov Igor), 2018; e-mail: bystryakoveco@ukr.net;

© Клиновий Дмитро Віталійович (Klynovyy Dmytro), 2018; e-mail: klinko@gmail.com.

* Стаття публікується в рамках дискусії, започаткованої академіком В. Гейцем у журналі “Економіка України” № 10 за 2017 р.

FINANCIAL AND ECONOMIC MECHANISM OF UKRAINE'S RECONSTRUCTIVE DEVELOPMENT ON THE BASES OF DECENTRALIZED MANAGEMENT OF NATURAL RESOURCES

Reconstructive direction of Ukraine's development to a large extent presupposes the ordering of natural-resource relations. An important place is given to application of the latest financial and economic tools to support the decentralized management of natural resources. An algorithm for achieving the target benchmarks is based on the use of flexible management methods taking into account priority levers in the space-time dimension.

Keywords: natural resources; financial and economic mechanism; reconstructive development; decentralization; management; liberal-democratic model.

References 5; Figures 2; Tables 2.

Питання, що розглядаються в цій публікації, значною мірою пов'язані з науковою дискусією, започаткованою академіком В. Гейцем [1]. Хоча предмет дискусії охоплює широке коло проблем політекономічного характеру, все ж кожен небайдужий дослідник-економіст може знайти в ньому власну нішу, зосередивши увагу на ряді ключових аспектів, які виконують загальносистемну роль у впорядкуванні суспільної діяльності в напрямі заданого реконструктивного розвитку. З огляду на зазначене, у першу чергу автори сконцентрувалися на категорії “*реконструктивний розвиток*”. Більш детально про це йтиметься далі. Втім, реконструкція, якщо для наочності оцінювати цю категорію, наприклад, з позицій архітекtonіки споруди, передбачає збереження її опорних елементів. Важливо визначити місце цих елементів в економіці. Рішення не може бути однозначним. Але серед тріади “земля – праця – капітал” базовим фактором слугує *земля* як природний ресурс, або точніше – як об'єкт природно-ресурсних відносин. Доцільно припустити, що цей фактор економічного розвитку може повною мірою виконувати системоформуючу функцію, тобто впорядковувати реконструктивні дії.

На нашу думку, враховуючи окреслений фундаментальний фактор, реально активізувати процеси досягнення цільових орієнтирів, на чому зосереджував увагу В. Геєць: по-перше, піднести на новий рівень соціальний капітал; по-друге, сприяти його реалізації; по-третє, ліквідувати монопольний контроль над власністю ринкового фундаменталізму. Крім того, бережливе ставлення до природних ресурсів дає можливість майже повною мірою реалізувати ідеї М. Туган-Барановського про інтелектуальну традицію визначення національних форм господарської взаємодії. По суті, децентралізація в управлінні природними ресурсами відповідає запропонованому В. Гейцем концепту щодо необхідності “...замість перегляду національних цінностей ... відстоювати національні традиційні цінності, властиві історичній школі в економічній теорії, та водночас розвивати здатність сприймати й інші цінності, переймаючи чужий досвід, але при цьому вести господарювання в умовах такого середовища, в якому розвиваються українське суспільство та економіка країни” [1, с. 7]. Більше того, саме природні ресурси можуть і повинні стати фундаментом і підоймою, здатними посилити інститути громадянського суспільства. Тим часом, упорядковуючи природно-ре-

сурсні відносини, можливо забезпечити основу для залучення сил, “здатних сконцентрувати законотворчу діяльність у руслі *конструктивного співробітництва та масової заінтересованості в результатах реформ, на відміну від потреб монопольно організованих угруповань великого бізнесу*” [1, с. 12]. Таким чином, з політекономічних позицій, формування різних видів природно-господарських комплексів як за окремими ресурсами, так і за просторовими рівнями у системі децентралізованої економіки сприятиме створенню згаданої В. Гейцем суспільно-демократичної моделі розвитку багатовимірною типу, де нівелюються або значною мірою послаблюються суперечності між ліберальними засадами та демократичними інтересами більшості у бік забезпечення відповідного балансу природно-ресурсних відносин суб’єктів господарювання.

Мета статті полягає у розкритті шляхів забезпечення процесу внутрісистемної гармонізації взаємозв’язків економічних і суспільно-політичних трансформацій у контексті реконструктивного розвитку України з позицій модельних уявлень про перспективний фінансово-економічний механізм децентралізованого управління природними ресурсами.

Природно-ресурсна парадигма реконструктивного розвитку. Значною мірою вона відповідає формуванню відносин суб’єктів господарювання, характерних для ліберально-демократичної моделі. Слід зауважити, що природні ресурси об’єктивно здатні забезпечити дотримання принципу системної організації процесу господарювання “знизу вгору” (а не навпаки, як нині практикується в Україні). Це зумовлено тим, що завдяки правильному управлінню природними ресурсами можливо відстежити процес створення природного багатства відповідного простору і критично переглянути принципи його перерозподілу. Тут необхідно зробити суттєву ремарку. Природне багатство виникає лише за умови залучення природних ресурсів до господарського обороту. З огляду на це, підкреслимо, що метод децентралізованого управління сприяє відповідній декомпозиції природних ресурсів за рівнями та масштабами використання в економічній діяльності, а отже — і впорядковує перебіг реконструктивних дій, тобто алгоритмізує їх.

Ключовим питанням реалізації запропонованого підходу стає визначення, умовно кажучи, форми лібералізації природних ресурсів, тобто їх безболісного залучення до ринкового середовища: йдеться про збереження екологічних якісних ознак навколишнього природного середовища на фоні збалансування соціальних і економічних інтересів суспільства та особистості. Зауважимо, що це стоєть перетворення природних ресурсів на активи.

Природні ресурси, природно-ресурсні активи. Із загальноприйнятої точки зору, перші з них можна охарактеризувати як природні продуктивні сили, які у сукупності з природними умовами охоплюють весь довколишній матеріальний світ, який відносно людського суспільства розглядається як продуктивне середовище проживання [2, с. 24]. Втім, основну увагу тут зосереджено на визначенні природних ресурсів не стільки як умов життєдіяльності, скільки як прямого джерела вартості, тобто як капіталу, що має споживну і мінову вартості одночасно.

Отже, відповідно до найбільш поширеного трактування поняття “природні ресурси”, воно охоплює тіла й сили природи (запаси, цінності, можливості тощо), які за певного рівня розвитку продуктивних сил можуть бути використані в економічній діяльності як природний капітал для забезпечення потреб суспільства [3, с. 46—48]. Важливо те, що природний ресурс розглядається саме як капітал природного по-

ходження, який можливо безпосередньо залучити до господарського обороту, а тому він має вартість як товар і споживну вартість, тобто реально здатний задовольняти запити населення. У такому випадку природні умови й ресурси можна охарактеризувати як господарські ресурси природного походження. Ключовою ознакою кожного такого ресурсу є природно-ресурсний потенціал, який характеризує потенціальні можливості отримання від нього благ і послуг для задоволення суспільних потреб.

Суть поняття “*природний актив*” базується на основних властивостях активу як такого. По-перше, слід враховувати, що він забезпечує ймовірні економічні вигоди: так, при використанні наявного природно-ресурсного потенціалу (окремо, у складі або в комплексі з іншими активами, прямо чи опосередковано) актив сприяє збільшенню майбутніх чистих грошових потоків. По-друге, суб’єкт господарювання здатний отримувати і контролювати вигоду від використання активу. По-третє, правовий акт або подія, що мають правові наслідки, від яких виникло право на отримання або контроль вигід від використання активу, вже відбулися. Таким чином, ключовою ознакою природного активу є економічна віддача в результаті його використання в економічній діяльності. Основною характеристикою актуальної або потенціальної вигоди, отримуваної суб’єктами господарювання від залучення ресурсу до економічного обороту, вважають відповідну ставку доходу.

Природний актив має характерні ознаки, на які необхідно зважати, оскільки вони безпосередньо стосуються моделювання визначення напрямів реконструктивних дій. Так, природним активом є природний ресурс, який уже залучений до господарського обороту або може бути відразу безпосередньо використаний у виробництві товарів чи наданні послуг. До істотних ознак природного активу належить наявність ідентифікованого власника та активного розпорядника і користувача природного ресурсу, що гарантує отримання доходу від його використання у довгостроковій перспективі. Крім того, природний актив повинен мати основні властивості капітального активу: зокрема, його слід оцінювати за певною вартістю і відображати у балансі обліку активів. Важливою ознакою природного активу є також набуття відповідного правового статусу, що має серйозні правові наслідки. У першу чергу, це стосується надання суб’єктові господарювання права отримувати і привласнювати дохід від використання природних ресурсів. Сьогодні природний ресурс, здебільшого, не є активом (тобто таким, що забезпечує дохід), а навпаки – вимагає витрат, по суті стаючи для користувача в його господарській діяльності пасивом.

Цільові орієнтири реконструкції управління. Головним орієнтиром для вдосконалення структури управління природно-ресурсними активами вважають активізацію розвитку господарської діяльності на територіальному рівні. Причому структурні трансформації у природно-ресурсній сфері повинні або можуть стати системним фактором упорядкування взаємодії капіталів різного масштабу, які діють у межах певного просторового утворення, виконуючи роль своєрідного економічного камертона. Таким чином, з огляду на необхідність формування місцевої ефективної структури управління природними активами, по суті, відбуваються змістові ознаки реконструкції управлінської системи в цілому.

Це завдання є складним, оскільки, по-перше, сформовану вертикаль управління природно-ресурсною сферою певною мірою закріплено в законодавстві та чинній організаційно-правовій системі України, а по-друге, сьогодні територі-

альні громади не мають чітко визначених і регламентованих прав з управління природними ресурсами, зосередженими на їх території саме як природні активи, тобто джерела доходу.

Доцільно застосувати позитивний європейський досвід використання методів управління. В умовах євроінтеграційних процесів це завдання ускладнюється необхідністю впровадження природокористувачами інноваційних технологічних регламентів з високими екологічними вимогами до суб'єктів господарювання, які використовують природні ресурси у своїй діяльності (на зразок стандартів серії ISO 14000, інших регламентних вимог і механізмів загальної європейської системи екологічного менеджменту (Eco-Management and Audit Scheme – EMAS)) *.

Оскільки природні активи повинні стати рушійною силою регенераційного розвитку на місцях і в регіонах, то слід зосередити увагу на базових положеннях екосистемного підходу. Зокрема, йдеться про визначення контамінаційних, регенераційних та асиміляційних властивостей простору господарювання, за рахунок яких, у разі їх фінансового відображення, можливо досягти відповідних реконструкційних ефектів (у тому числі і на низовому рівні). В умовах дефіциту фінансових ресурсів такі дії є досить привабливими. Зазначимо, що наведений підхід істотною мірою відповідає європейській методології просторових досліджень NUTS-2016 (включаючи NUTS-3 (місцевий рівень, зокрема об'єднаних територіальних громад – ОТГ), NUTS-2 (регіональний рівень областей) та NUTS-1 (рівень економічних макрорайонів)) **.

При цьому до базового просторового фрактала управління належить третій низовий рівень, який відповідає європейській номенклатурі рівня NUTS-3. На найнижчому рівні природокористування формується первинний дохід у вигляді новоствореної вартості продуктів, отриманих від залучення природних ресурсів до господарського обороту. Важливу роль у цьому процесі відіграють домогосподарства. Об'єктивно, що на цьому рівні ставка доходу окремих економічних агентів є відносно невисокою: згідно з дослідженнями Світового банку, вона становить 4% річного доходу від вартості залученого капіталу ***.

Другим рівнем є регіональний економічний ринковий простір, де через механізм ціноутворення формується регіональна рента як додатковий дохід у вигляді надходжень капіталу від регіональних виробництв, які перевищують норму доходності відповідних галузей для країни. На найвищих рівнях NUTS-1 (економічний або природно-господарський макрорайон) і NUTS-0 (державний), який охоплює всю фінансову систему країни, повноцінно діють регулятори, пов'язані із синергетичним ефектом масштабу виробництва і з фінансовими механізмами, що стосуються економічного простору в цілому (зокрема, податкової, кредитної та інвестиційної політик, а також відповідного інструментарію тощо). При цьому повноцінне функціонування фінансово-економічних інструментів окремого територіального рівня є можливим лише на засадах коадаптивної імплементації в організаційно-економічний механізм господарської системи вищого рангу (під-

* Policy EMAS Regulation [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ec.europa.eu/environment/emas/emas_publications/policy_en.htm.

** NUTS – Nomenclature Des Unités Territoriales Statistiques [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ec.europa.eu/eurostat/fr/web/nuts>.

*** Expanding the Measure of Wealth. Indicators of Environmentally Sustainable Development. Chapter 3: Measuring the Wealth of Nations. – Washington, D.C. : The World Bank Environment Department, 1997. – 112 p.

приємство – громада – регіон – економічний район або країна у цілому). Саме у такий спосіб створюється відповідний простір для формування природних активів територій різних системно-просторових рангів.

Модельні ознаки децентралізованого управління. Основою реконструктивного розвитку країни за принципом децентралізованого управління природними активами, що формуватимуться за рахунок компонентів природного багатства територій, залучених до господарського обороту, є модельна конструкція подвійного типу, яка включає процесну та організаційну складові (рис. 1). У цьому зв'язку щодо перспективних умов господарювання слід докорінно змінити підходи до управління природними ресурсами ОТГ. Втім, громада повинна мати всі необхідні підйоми для дійового залучення природних активів на своїй території до господарського обороту. З огляду на встановлене завдання, реконструкція економічної системи України у напрямі від низових до поверхневих структурних просторових шарів повинна здійснюватися за трьома основними напрямками.



Рис. 1. Модель децентралізованого управління природними ресурсами для забезпечення реконструктивного розвитку територій

Перший з них передбачає ідентифікацію прав власності на природні об'єкти як на ресурси, розміщені на території місцевої громади та ОТГ. Відповідно до сучасних уявлень про права власності та до позицій правових регламентацій Оноре щодо природних ресурсів, вони мають бути чітко ідентифіковані (в тому числі й кількісно). Так, це стосується окремого переліку, що включає [4]:

- право володіння, тобто виняткового фізичного контролю над ресурсом;
- право користування, тобто особистого користування ресурсом;
- право управління, тобто визначення, як і ким річ може бути використана;
- право на привласнення доходу, тобто на блага, що виникають у результаті попереднього особистого користування річчю або надання іншим особам дозволу користуватися нею;
- право на капітальну вартість ресурсу, яке припускає право на його використання, зміну або такий спосіб споживання, що ведуть до зникнення цього ресурсу (наприклад, право на видобування корисної копалини);

- право на безпеку, тобто на імунітет від експропріації ресурсу або його передавання іншому власникові;
- право на перехід речі у спадщину за законом або заповітом;
- строк або безстроковість використання ресурсу;
- заборону шкідливого використання, тобто обов'язок утримуватися від використання ресурсу у шкідливий для самого ресурсу або для інших осіб (чи користувачів) спосіб;
- відповідальність у вигляді стягнення, тобто можливість конфіскації ресурсу за неналежне користування ним або за несплату боргу;
- залишковий характер права власності, тобто визначення наступного законного правовласника після закінчення строку передання ресурсу попередньому власникові або у випадку втрати чинності права власності з будь-якої іншої причини.

У цьому випадку обов'язковою умовою є дотримання конституційного права власності українського народу на природні ресурси, що передбачає ресурсокористування і часткове делегування від його імені певних прав власності іншим особам уповноваженими на те органами влади. Таким чином, державні органи влади на місцях і місцеві органи самоврядування територіальних громад у рамках конституційного поля повинні створити дійову вертикаль управління природними ресурсами як власністю з чітко визначеними повноваженнями держави, громад, підприємств – суб'єктів господарювання та пересічних громадян щодо прав власності на ці ресурси. Саме такі права, як користування, привласнення доходу та капітальної вартості, безпека, для підприємств-користувачів природного ресурсу є ключовими при перетворенні його на повноцінний капітальний актив. Контролю за діяльністю підприємців сприятиме реалізація права громад і держави на вимогу відповідального природокористування з можливістю конфіскації ресурсу за неналежне його використання. Особливо важливими ці позиції є в умовах євроінтеграційних процесів, оскільки вони, з одного боку, захищають можливого іноземного інвестора, а з іншого – гарантують конституційні права громадян і повноваження громад (муніципалітетів) як органів публічного управління місцевими ресурсами в інтересах пересічного громадянина.

Головні структурні перетворення у системі управління природними ресурсами в цьому напрямі зводяться до розвитку на рівні територіальних громад та їх об'єднань відповідного публічно-правового інституту муніципалітету. За таких умов створюється дійовий розпорядник природних ресурсів громади, якому муніципальні органи делегують права розпорядження ними як економічними активами для їх повноцінного залучення до господарського обороту. Така інституція може бути сформована, наприклад, за ініціативою місцевих рад у вигляді територіальної корпорації з управління природними ресурсами. Для цього Верховній Раді України необхідно ухвалити окремий закон про такі корпорації або внести зміни і доповнення до чинного законодавства про місцеве самоврядування, де окреслити основні права муніципалітетів і корпорацій щодо залучення природних ресурсів до господарського обороту та використання коштів, отриманих у результаті їх економічної діяльності, на потреби муніципального розвитку [5].

Другий напрям пов'язаний з капіталізацією природних ресурсів шляхом їх широкого залучення як активів до господарського обороту. У сучасних умовах в Україні основним засобом капіталізації природного багатства є підприємницька

діяльність з наступним перерозподілом отриманих доходів через фінансово-економічні механізми бюджетного вирівнювання і фіскального наповнення бюджетів різних рівнів. Можна очікувати, що в перспективі, в контексті розвитку євроінтеграційних процесів, в Україні “запрацюють” також механізми капіталізації природних ресурсів через діяльність суверенних фондів як таких, що акумулюють природну ренту фінансових інститутів за допомогою механізмів фондового ринку, вкладаючи рентні надходження у різноманітні фінансові активи, зокрема – в цінні папери (в тому числі у фондові активи міжнародного та європейського фінансових ринків).

Для забезпечення адекватної капіталізації природних ресурсів необхідно вжити таких заходів:

- удосконалити систему бюджетного вирівнювання щодо забезпечення фінансовими ресурсами ОТГ з можливим розширенням її податкової бази акцизами, ПДВ, екологічним податком і рентними платежами;

- переглянути, істотно вдосконалити і затвердити методики нарахування рентних платежів для ефективного вилучення природної ренти на користь бюджету в такий спосіб, щоб рентні платежі відповідали ролі та місцю кожного елемента природного багатства у структурі природно-ресурсного потенціалу країни (при цьому особливу увагу необхідно приділити землям сільськогосподарського призначення, лісовим насадженням і водним ресурсам як об’єктам для рентних платежів; крім того, доцільно створити і запровадити дійові в українських умовах методики для розрахунку й вилучення екологічної ренти, джерелом якої є екосистемні послуги);

- внести зміни та доповнення до Податкового кодексу України, зокрема – розширити базу й перелік місцевих податків, які б враховували специфіку наявного місцевого природно-ресурсного потенціалу громад (іншим, альтернативним або паралельним, шляхом є забезпечення фіксації частини коштів, яка надходитиме до місцевого бюджету від загальнодержавного податку або рентного платежу);

- стимулювати громади до запровадження платного природокористування на місцях, для чого вдосконалити законодавство України про адмінпослуги щодо прав місцевих органів влади запроваджувати платежі дозвільного характеру за право використання місцевих ресурсів; розширити права місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування щодо стягнення плати за адміністративні послуги, пов’язані з дозволами на використання наявних природних ресурсів у господарській діяльності або з метою організації розваг і відпочинку, а також запровадження парафіскальних платежів;

- створити на перспективу, за європейською практикою, на основі запровадження інституту громадянської власності на природні ресурси систему суверенного фінансування національного господарства країни за рахунок формування суверенного фонду (фондів) шляхом вилучення та накопичення в державній фінансовій установі надходжень від природної ренти, що зберігатимуться у сек’юритизованих і диверсифікованих цінних паперах та інших фінансових активах (зокрема, в акціях і боргових зобов’язаннях державних підприємств) для поточної стабілізації національної економіки і сталого її фінансування в перспективі, з можливим використанням коштів суверенного фонду на забезпечення потреб територіальних громад за надзвичайних обставин, які становлять загрозу для безпеки життя,

здоров'я громадян і життєздатності територіальної економіки (наприклад, це стихійні лиха, природно-екологічні та техногенні катастрофи тощо).

Адекватні цим заходам структурні перетворення у системі управління природними ресурсами передбачають визначення відповідних структурних підрозділів з відповідальними посадовими особами у територіальних громадах, які забезпечуватимуть, з одного боку, функціонування системи платного дозвільного природокористування, а з іншого — сучасну інформаційну та фінансову інфраструктуру для швидкого і зручного внесення природокористувачами платежів на рахунки громад і територіальних корпорацій з управління природними ресурсами в разі їх створення у регіонах. Щодо механізмів суверенного фінансування, то у найближчій перспективі необхідно розглянути питання запровадження в Україні економіко-правових механізмів громадянської власності на природні ресурси та формування національного суверенного фонду для накопичення надходжень від природної ренти.

Третій напрям передбачає інституціонально-логістичні перетворення у сфері використання природних активів. У зазначеному контексті логістика розцінюється як аспект розбудови дійової системи делегованого відповідального управління природокористуванням на просторах територіальних громад у вигляді відповідального користувача природних ресурсів, який на основі залучення природного активу до господарського обороту, через механізми концесії або відокремленого структурного управління, розвиватиме екологічно та соціально відповідальне господарювання з метою випуску товарної продукції або надання послуг споживачеві, дотримуючись європейських стандартів з якості та сучасних природозберігаючих технологічних регламентів щодо використання природних ресурсів.

Цей напрям передбачає значне залучення природних ресурсів на основі договорів концесії, законодавче розширення повноважень територіальних громад щодо прав використання ресурсів, розміщених на їх території, як об'єктів концесії (включаючи права використання територій між населеними пунктами, що належать до ОТГ). Також необхідно істотно вдосконалити та адаптувати до місцевої специфіки положення національного законодавства про концесії, подолати високий рівень корупції. З інституціональної точки зору, доцільно створити прозорі механізми участі підприємств у концесійній діяльності із забезпеченням відповідного контролю за використанням природних ресурсів, розміщених на територіях, які належать до компетенції муніципалітетів, громадських об'єднань та інших публічних структур.

Особливу увагу слід приділити питанням розвитку системи структурного і проєктного управління використанням природних активів у господарській діяльності шляхом створення територіальних корпорацій (компаній) з управління природними ресурсами. Йдеться, в першу чергу, про побудовані на принципах публічно-приватного партнерства проєктні компанії зі спеціальними правами запозичення SPV/КСПЗ-типу. Запровадження такого механізму в національну практику вимагає, насамперед, специфікації прав юридично самостійних структурних агентів з використання природних активів з урахуванням національної системи права. Необхідно акцентуватися на механізмах забезпечення прозорого та відповідального природокористування з боку таких компаній. Це стосується вимог до них — зокрема, розробки стандартів ділової поведінки, які б гарантували громадам права контролю за відповідальним використанням природних ресурсів.

Варто зазначити, що в новітній моделі господарювання, зорієнтованій на реконструкцію національного господарства шляхом децентралізації та розширення прав громад, має докорінно змінитися роль державних органів управління природокористуванням – Міністерства екології та природних ресурсів України, державних агентств з управління відповідними природними ресурсами (Держгеонадр, Держгеокадастру, Держлісагенства, Держводагенства та ін.). Так, за ними закріплюється більше облікових, наглядових і регулятивних функцій, а територіальним громадам у процесі децентралізації, деволуції та делегування повноважень можливо передати значну частину прав дозвільного, розпорядного і контрольного (з боку громадських організацій) характеру. Можливо також істотно зменшити питому вагу природних ресурсів державного значення у природному багатстві країни, передавши їх частину в користування та розпорядження територіальним громадам.

Крім того, у децентралізованій системі управління природокористуванням європейського типу зазнає змін роль територіальних громад, які повинні стати кінцевим бенефіціаром від залучення природних активів до господарського обороту. При цьому ряд управлінських функцій (зокрема, з організації, планування та прямого забезпечення використання природних ресурсів) перейде до суб'єктів структурного і проектного управління природокористуванням. Відчутною стане роль громадян, які через новостворені сучасні інтерактивні системи нагляду за використанням та охороною природних ресурсів набудуть прав прямого контролю за природними багатствами території, що, у свою чергу, істотно вплине на екологічну свідомість суспільства. Позитивним аспектом слугує те, що такі ініціативи, з огляду на високі соціальні, екологічні та економічні ефекти, матимуть пряму підтримку інвесторів з ЄС, адже відбудеться значне підвищення відповідальності природокористувачів за рахунок запропонованих сучасних механізмів структурних перетворень у природокористуванні за участю місцевих громад.

Ознаки фінансово-економічного механізму. З позицій розбудови реконструктивної економіки в напрямі формування суспільно-демократичної моделі розвитку, значне місце відводиться впорядкуванню системи фінансових відносин між бізнесом і владою. З огляду на європейський досвід у сфері використання природних активів, потребує розвитку інститут муніципалітету як керівний орган ОТГ в Україні. Більше того, він має стати публічно-правовою корпорацією, самоврядною громадою з правами юридичної особи, яка може займатись економічною діяльністю самостійно або створюючи з цією метою територіальну корпорацію з управління природними ресурсами. Втім, цьому повинні передувати повноцінна реформа місцевого самоврядування і завершення процесу об'єднання територіальних громад. На нашу думку, останній має супроводжуватися формуванням окремого правового інституту муніципальної власності, що включатиме, зокрема, землі та інші природні ресурси місцевого значення, які знаходяться між населеними пунктами у складі ОТГ.

Формування інституту муніципалітету стає майже ключовою ланкою у просуванні ідеї суспільно-демократичної моделі розвитку. Але при цьому економічна складова вимагає перегляду й можливого розширення бази оподаткування місцевими податками та квазіподатковими інструментами у вигляді місцевих зборів за використання природних ресурсів. Перспективним вважається і запровадження єдиного муніципального податку.

Крім того, децентралізація управління передбачає введення такої реконструктивної норми, як передання у муніципальну власність частини майна, що пере-

буває в загальнодержавній і комунальній власності та виконує важливі функції життєзабезпечення територіальних громад, чим можна значно зміцнити економічне становище місцевого самоврядування. Особливо це стосується комунального майна тих населених пунктів, які є малонаселеними, депресивними, не мають власної економічної бази розвитку тощо. Також доцільно передати у муніципальну власність значну частину земель та інших природних ресурсів, з розробкою відповідних законодавчих актів, які встановлюватимуть статус таких земель, регламентуватимуть право органів місцевого самоврядування на вільне користування й володіння майном. У цілому такі заходи великою мірою сприяють запровадженню муніципального підприємництва у сфері використання природних ресурсів на засадах публічно-приватного партнерства згідно з його основними механізмами.

Важливо визначити адекватний механізм управління рентним доходом територіальної громади, який формується у процесі реалізації продукції та послуг суб'єктами господарювання. При цьому серйозної ролі набуває розробка механізму виокремлення рентної складової в загальній структурі доходів. Це стосується не тільки земельної, водної та лісової, але й гірничої, екологічної, курортної, туристичної та інших видів ренти. У громаді управління рентним доходом повинне здійснюватися, насамперед, фіскальними засобами (такими, як загальнодержавні та місцеві податки, квазіподаткові інструменти, парафіскальні платежі, угоди про розподіл прибутку або продукції в договорах про концесії тощо) за рахунок вилучення рентних доходів до державного та місцевих бюджетів або, наприклад, до фонду розвитку ОТГ на суспільну користь, але без створення додаткового надмірного стримуючого тиску на підприємницькі структури.

Світова та, зокрема, європейська практика господарювання підтверджує можливість ефективного вирішення окресленого завдання. Цьому сприятимуть, по-перше, застосування селективних режимів господарювання для окремих територій; по-друге — формування гнучкої податкової політики, відповідно до якої територія має право самостійно визначати ставку місцевого податку або дозволу в межах, рекомендованих законодавством; по-третє — досягнення консенсусу в переговорах представників підприємницьких структур і територіальної громади в особі органів місцевого самоврядування. Це досить відомі методи розгляду зустрічних пропозицій з урахуванням масштабу, рентабельності та дохідності бізнесу, а також якісних характеристик природних ресурсів, залучених до господарського обороту.

Проаналізуємо сучасний стан і перспективи розвитку нормативно-правової бази децентралізованого фінансово-економічного механізму управління природними ресурсами за участю територіальних громад (табл. 1 і 2).

Щодо перспектив розвитку (див. табл. 2), то реалізацію основних складових фінансово-економічного механізму умовно прив'язано до етапів за відповідними роками.

Як видно, функціонування цього механізму можливе при дотриманні ряду умов. Необхідно, по-перше, переглянути методику нарахування рентних платежів для більш ефективного вилучення природної ренти; по-друге — розширити права місцевих громад щодо стягнення плати за дозволи на загальне використання природних активів як об'єктів концесії; по-третє — удосконалити антимонопольне законодавство у сфері природокористування; по-четверте — виокремити законодавство про територіальні корпорації з управління природними ресурсами, визначивши специфіку їх прав та обов'язків; по-п'яте — розробити законодавчі

Таблиця 1
Нормативно-правове забезпечення фінансово-економічного механізму децентралізованого управління природними активами (сучасний стан)

		Структурні складові механізму				публічно-приватне партнерство	
		фіскальне наповнення		парафіскальні платежі	концесії	КСПЗ	дівестиції
бюджетне вирівнювання	трансферти	податки	квaziподатки				
	Базова дотація; доаткова дотація; міжбюджетні трансферти між місцевими бюджетами	Місцеві податки і збори, включені до Податкового кодексу України; фіксована частка надходжень до місцевого бюджету від загальнодержавного податку або рентного платежу	Фіскальні збори, що спрямляються до бюджетів відповідних рівнів; ліцензії; спеціальні дозволи на використання природних ресурсів та інші документи дозвільного характеру	Платіж відшкодувального характеру від кінцевого споживача на користь суб'єкта господарювання	Договір концесії – відносини орендного характеру, які передбачають участь приватного оператора в експлуатації природних ресурсів, з поділом вигоди між учасниками концесії	Окремий суб'єкт господарської діяльності, який створюється на постійній або строковій основі та організаторами якого є одночасно суб'єкти бізнесу та державної та/або муніципальної влади	Довічна або довгострокова оренда; роздержавлення і приватизація природних ресурсів; емфітевзис; суперфіцій та інші інструменти обмеженого речового права
Інструментарій	Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI зі змінами та доповненнями	Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI зі змінами та доповненнями	Закон України "Про адміністративні послуги" від 06.09.2012 р. № 5203-VI; законодавчі акти, що визначають порядок отримання	На стадії розгляду – пропозиції НКРЕКП щодо введення абонементів	Закон України "Про концесії" від 16.07.1999 р. № 997-XIV; Закон України "Про концесії"	Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. № 436-IV; Закон України "Про концесії"	Правова норма фактично відсутня. У чинному законодавстві не визначено правову сутність і

Закінчення таблиці						
повненнями;	неннями; чинні,	мання дозволів на викорис-	нтської плати за	акціонерні товари-	механізми привати-	
Закон України	затверджені в но-	стання природних ресурсів	використання	ства”	зації природних ре-	
“Про внесення	рмах права мето-	(зокрема: Земельний ко-	природних ре-	від 17.09.2008 р.	сурсів (крім землі)	
змін до Бюджет-	дики і нормативи	декс України від	сурсів і ресурс-	№ 514-VI;	окремими громадя-	
ного кодексу	визначення рент-	25.10.2001 р. № 2768-III;	них та енерге-	Закон України “Про	нами на підставі	
України щодо	них платежів за	Водний кодекс України	тичних активів	державно-приватне	Земельного кодексу	
реформи між-	використання	від 06.06.1995 р.	у сфері природ-	партнерство” від	України	
бюджетних	природних ресур-	№ 213/95-ВР;	них монополій	01.07.2010 р.	від 25.10.2001 р.	
відносин” від	сів	Лісовий кодекс України		№ 2404-VI та інші	№ 2768-III.	
28.12.2014 р.		від 21.01.1994 р.		законодавчі акти в	Загальнонародна	
№ 79-VIII		№ 3852-XII;		цій сфері	власність на приро-	
		Кодекс України про надра			дні ресурси (ст. 13	
		від 27.07.1994 р.			Конституції Украї-	
		№ 132/94-ВР зі змінами та			ни). Мораторій на	
		доповненнями)			продаж земель сіль-	
					ськогосподарського	
					призначення (Пере-	
					хідні положення	
					Земельного кодексу	
					України)	

Навні нормативно-правові акти

Таблиця 2

Нормативно-правове забезпечення фінансово-економічного механізму децентралізованого управління природними активами в реконструктивній економіці (перспективи розвитку)

Регламенти	бюджетне вирівнювання				фіскальне наповнення			публічно-приватне партнерство		
	трансферти	податки	квaziподатки	парафіскальні платежі	концесії	КСПЗ	дівестиції			
Недоліки чинної нормативно-правової бази	Недостатня податкова база для забезпечення бюджетного вирівнювання і розвитку всіх громад. Значна диференціація фінансового забезпечення громад на регіональному та місцевому рівнях	Обмежене коло місцевих податків. Неefективне використання місцевої бази оподаткування. Недосконалі методики обчислення реєтних платежів	Недостатнє використання як джерела наповнення місцевих бюджетів. Нерозвинуте платне природо-користування на місцях. Недосконале законодавство про адміністративні послуги	Монополія на ринку комунальних послуг. Низький рівень якості продукції та послуг. Недостатні доходи громадян	Високий рівень корупції. Нечітко визначено права громад на природні активи. Тільовий характер місцевої економіки. Не за-вершено адміні-стративно-територіальну реформу та організацію ОТГ	Не розроблено окремий закон про державно-приватні компанії (КСПЗ) з чітко визначеними структурою і порядком управління ними за участю громад	Невизначеність правового статусу загальнонародної власності на природні ресурси. Суперечності між різними чинними правовими актами щодо права приватної власності на землю. Мораторій на вільний продаж сільськогосподарських земель			
	Удосконалення системи бюджетного вирівнювання	Зміни та доповнення до Податкового кодексу	Розширення прав місцевих органів влади та органів	Удосконалення антимонopolного за-	Законодавче розширення повноважень тери-	Внесення змін і доповнень до чинних законів	Зняття мораторію на продаж земель сільськогосподарського			

Закінчення таблиці

		2018–2030
		2020–2025
		2018–2020
		2020–2030
		2020–2025
розрахунку і вилучення екологічної ренти, джерелом якої є екосистемні послуги		2020–2025
		2018–2020
Базовий період запровадження (роки)		

положення про приватну власність на природні ресурси і про запровадження правового механізму громадянської власності на них з виплатою громадянських дивідендів, а також про вдосконалення правових механізмів оренди та інших форм обмеженого речового права щодо природних ресурсів.

Процес імплементації реконструктивного концепту розвитку. Такий концепт щодо ефективного використання природних ресурсів територій розглядається як процес переважно циклічного характеру, представлений відповідним алгоритмом (рис. 2). Суттєвою ознакою цього алгоритму є те, що він охоплює одночасно чотири складові потоку управління – принципи, інструменти, норми, інституції. Причому на кожному з визначених змістових етапів розвитку пріоритети змінюються, що і формує коадаптивний характер імплементації реконструктивних дій.

Оскільки у нашій статті основну увагу зосереджено на фінансово-економічному механізмі, то доцільно розглянути поведінку відповідних інструментів, оминаючи інші складові потоку управління, тобто принципи, норми, інституції.

Зазначимо, що на окремих етапах реалізації наведеного алгоритму превалюють різні фінансово-економічні інструменти. Так, на I етапі реконструкції системи господарювання, що стосується бюджетної *децентралізації*, переважатимуть субсидіарні, фіскальні податкові та концесійні інструменти, притаманні розвиткові державно-приватного партнерства. На II етапі, пов'язаному з розмежуванням і *делегуванням* розширених повноважень територіям, з одночасним створенням територіальних корпорацій (включаючи проектні компанії) з управління природними ресурсами, стають важливими, крім перелічених, квазіподаткові інструменти у вигляді неподаткових фіскальних зборів, а також державно-приватне партнерство щодо створення компаній зі спеціальними правами запозичення (КСПЗ) як у виробничій, так і у фінансовій (інвестиційні фонди) сферах. На III, *деволюційному*, етапі перетворень формуються прибуткові територіальні корпоративні утворення кластерного типу, що діють у сфері використання природних активів. У результаті деволюції (тобто відповідального передання громадам, громадським організаціям і суб'єктам підприємницької діяльності значної частини повноважень держави щодо використання природних ре-

У першу чергу це стосується новітнього фінансово-економічного механізму врегулювання природно-ресурсних відносин. Нагальне завдання його запровадження полягає у забезпеченні високоефективного, комплексного і всеохоплюючого залучення природних активів до господарського обороту.

Втім, цей механізм повинен стати частиною загального алгоритму реконструктивного циклу децентралізованої системи управління розвитком. Саме завдяки зміні пріоритетів та акцентів на різних етапах алгоритму досягнення цільових орієнтирів можливо забезпечити управлінський ефект гнучкості щодо врегулювання майнових і власницьких інтересів у суспільстві (в тому числі окремих просторових утворень). Зокрема, впорядкування процесів отримання, вилучення і перерозподілу рентних доходів на користь усіх суб'єктів економічної діяльності (включаючи державу, територіальні громади та окремих особистостей, тобто всього населення країни) сприятиме формуванню комплексних засад для подолання кризових явищ.

Список використаної літератури

1. Гець В.М. Особливості взаємозв'язку економічних та політичних трансформацій на шляху до реконструктивного розвитку економіки України // Економіка України. – 2017. – № 10. – С. 3–17.
2. Минц А.А. Экономическая оценка естественных ресурсов. – М. : Мысль, 1972. – 303 с.
3. Комплексна економічна оцінка природних ресурсів ; [за ред. М.А. Хвесика]. – К. : ДУ ІЕПСР НАН України, 2013. – 264 с.
4. Honore A.M. Ownership / Oxford essays in jurisprudence ; [Ed. by A.W. Quest]. – London, New York : Oxford University Press, 1961. – 492 p.
5. Фінансово-економічний механізм управління територіальними природно-господарськими комплексами ; [за ред. М.А. Хвесика]. – К. : ДУ ІЕПСР НАН України, 2016. – 528 с.

References

1. Heyets V.M. *Osoblyvosti vzaemozv'yazku ekonomichnykh ta politychnykh transformatsii na shlyakhu do rekonstruktyvnoho rozvytku ekonomiky Ukrainy* [Peculiarities of interrelationship of economic and political transformations on the way to reconstructive development of Ukraine's economy]. *Ekonomika Ukrainy – Economy of Ukraine*, 2017, No. 10, pp. 3–17 [in Ukrainian].
2. Mints A.A. *Ekonomicheskaya Otsenka Estestvennykh Resursov* [Economic Evaluation of Natural Resources]. Moscow, Mysl', 1972 [in Russian].
3. *Kompleksna Ekonomichna Otsinka Pryrodnykh Resursiv* [Comprehensive Economic Evaluation of Natural Resources]. M.A. Khvesyk (Ed.). Kyiv, IEESD of the NAS of Ukraine, 2013 [in Ukrainian].
4. Honore A.M. Ownership, in: *Oxford Essays in Jurisprudence*. A.W. Quest (Ed.). London, New York, Oxford University Press, 1961.
5. *Finansovo-Ekonomichniy Mekhanizm Upravlinnya Terytorial'nyy Pryrodno-Hospodars'kyy Kompleksamy* [Financial and Economic Mechanism of Management of the Territorial Natural and Economic Complexes]. M.A. Khvesyk (Ed.). Kyiv, IEESD of the NAS of Ukraine, 2016 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 24 листопада 2017 р.
The article was received by the editorial staff on November 24, 2017.