

ТРАНСФОРМАЦІЯ ПРИРОДНО-РЕСУРСНОЇ СФЕРИ: ПЕРЕДУМОВИ, ПРОБЛЕМИ ТА ПРІОРИТЕТИ

TRANSFORMATION OF NATURAL AND RESOURCES SPHERE: PRECONDITIONS, PROBLEMS AND PRIORITIES

Сергій КУШНИР,
Національний університет водного господарства
і природокористування, Рівне



Sergiy KUSHNIR,
National University of Water Management and
Nature Resources Use, Rivne

Процес залучення природних ресурсів у господарський оборот опосередковується цілим комплексом заходів і формуванням відповідної техніко-технологічної бази та інфраструктури природокористування, що призвело до формування важливої складової національного господарського комплексу, якою є природно-ресурсна сфера. Складність її функціонування, а тим більше трансформації, пов'язана з поєднанням виробничо-технічних, природних і соціально-економічних факторів, взаємодія яких не завжди супроводжується системною впорядкованістю та функціональною взаємопов'язаністю. Прикметною рисою природно-ресурсної сфери є те, що вона пов'язує як природні продуктивні сили, так і суспільні продуктивні сили, тобто як базисні, так і надбудовчі складові соціально-економічного розвитку.

У працях вітчизняних вчених розглядаються окремі аспекти трансформації природно-ресурсної сфери, зокрема щодо вмонтування екологічного імперативу інституціональних перетворень в окремих сегментах природно-ресурсного сектора, переведення природно-ресурсної сфери на ноосферний тип розвитку, реалізації проектів синхронізації вітчизняного екологічного законодавства з міжнародними природоохоронними конвенціями, вибору пріоритетів екологізації виробничо-господарської діяльності, впровадження альтернативних джерел ресурсо- та енергозабезпечення, формування інтегрованих бізнес-груп на основі угод державно-приватного партнерства.

Обґрунтовуються пріоритети ринкової трансформації природно-ресурсної сфери, аналізується зарубіжний досвід реформування управлінської вертикалі управління природокористуванням та форми користування, володіння й розпорядження природними ресурсами, а також пропонуються шляхи усунення інституціональних розривів в системі фінансово-економічного регулювання природокористування [1-11]. Недостатньо дослідженими є основні аспекти трансформації природно-ресурсної сфери, що значною мірою і визначають перспективи поглиблення ринкових перетворень як в управлінській, так і у фінансовій площині природоохоронної діяльності та господарського освоєння природної складової національного багатства.

З огляду на це необхідно виявити структурні складові природно-ресурсної сфери, основні проблеми її розвитку в перехідний до ринку період, щоб запропонувати пріоритетні напрями трансформації інституціонального середовища природокористування на національному та регіональному рівнях.

Природно-ресурсна сфера являє собою сукупність виробничо-господарських та фінансово-економічних відносин щодо ефективного використання обмежених еколого-економічних ресурсів у системі взаємодії між суспільством, виробництвом і природним середовищем з метою задоволення потреб суспільства та національного господарства. Вона є тим сегментом національного господарства, де ще не досягнуто потенційно можливого рівня комерціалізації та капіталізації природоексплуатаційної та природоохоронної діяльності, оскільки в ній штучно законсервовані форми й методи ефективнішого залучення природних ресурсів у господарський оборот.

Природно-ресурсна сфера як складна еколого-економічна система включає ряд підсистем:

1) природну підсистему (наявні природні ресурси й умови, потенціал їх розширеного відтворення й відновлення, рекреаційна та асиміляційна місткість довкілля);

2) інституціональну підсистему (система управління природокористуванням, система державного регулювання масштабів господарського освоєння природно-ресурсного потенціалу, специфікація організаційно-правових

форм природно-ресурсного та екологічного підприємництва, інструменти та важелі екологічного менеджменту, угоди державно-приватного партнерства, інфраструктура ринку природних ресурсів);

3) виробничо-технічну підсистему (матеріально-технічна база видобутку, транспортування та первинної переробки природних ресурсів, природоохоронна інфраструктура, водопровідно-каналізаційне, лісове, гідромеліоративне господарство).

Розвиток природно-ресурсної сфери в перехідний період, коли мали місце стагнаційні процеси в системі суспільного відтворення, супроводжувався цілим спектром проблем фінансового, інституціонального та виробничо-технічного характеру (див. **рис.**).

Враховуючи складність проблем розвитку природно-ресурсної сфери, їх іманентний

характер, потрібно розробити комплекс заходів щодо її трансформації, а саме:

- реформування відносин власності на об'єкти природно-ресурсного потенціалу та природно-заповідного фонду;
- створення інституціональних передумов для перетворення державних підприємств у сучасні корпоративні структури;
- створення сучасних форм взаємодії держави та приватного бізнесу щодо використання природно-ресурсної бази розвитку регіонального господарського комплексу;
- диференціація нормативів плати за спеціальне використання природних ресурсів та перегляд міжбюджетного розподілу природно-ресурсних платежів;
- формування банківських та інших фінансово-кредитних установ, які спеціалізуються на кредитуванні природоохоронних та природогосподарських проектів;
- розробка методичної бази випуску й продажу на фондовому ринку облігацій місцевої позики екологічного спрямування;
- розбудова регіональної системи природно-ресурсного та екологічного моніторингу, створення кадастрів окремих видів природних ресурсів та проведення інвентаризації стану об'єктів природоохоронної інфраструктури;
- удосконалення системи економічного стимулювання раціоналізації використання природних ресурсів та елементів довкілля;
- інституціональна перебудова регіональних систем державного управління природними ресурсами та охороною довкілля;
- формування мотиваційних механізмів щодо впровадження елементів екологічного менеджменту в управлінську діяльність виробничо-господарських структур;

У статті розглянуто структуру природно-ресурсної сфери як складної еколого-економічної системи. Виявлено інституціональні, фінансові та виробничо-технічні проблеми її розвитку в перехідний до ринку період. Обґрунтовано пріоритети ринкової трансформації природно-ресурсної сфери регіону. Розкрито зміст основних складових ринкової трансформації природно-ресурсної сфери регіону: реформування відносин власності щодо використання природних ресурсів, впровадження сучасних організаційно-правових форм підприємницької діяльності та удосконалення фінансово-економічного регулювання природокористування.

The article deals with the structure of the natural resource sector as a complex ecological-economic system. It is founded institutional, financial and technical problems of its development in the transition to market economy. It is grounded priorities of market transformation of natural resource areas in the region. The content the main components of market transformation of the natural resource sector of the region: the reform of property relations in the use of natural resources, modern organizational forms of business and improving of financial and economic regulation of natural resources.

Рисунок. Проблеми розвитку природно-ресурсної сфери України



□ розробка інституціонального забезпечення активізації транскордонного співробітництва в галузі раціонального використання та охорони природних ресурсів;

□ формування регіональних систем інтегрованого управління природними ресурсами в зонах активних меліорацій;

□ розробка сучасної системи торгів, конкурсів та аукціонів на право користування та розпорядження природними ресурсами;

□ застосування сучасних методів цінового, податкового та митного регулювання використання відновних та невідновних природних ресурсів;

□ покращення умов для імплементації базових положень міжнародних природоохоронних конвенцій у вітчизняну практику;

□ розробка і впровадження різноманітних форм орендного природокористування.

У першу чергу необхідно сформувати інституціональні передумови для реформування відносин власності щодо використання окремих складових природного капіталу, впровадження сучасних організаційних форм природно-господарського та природоохоронного підприємництва, а також удосконалення фінансово-економічного регулювання природокористування.

Реформування природно-ресурсної сфери безпосередньо пов'язується із широким спектром відносин щодо володіння, користування та розпорядження природними ресурсами та природно-господарськими об'єктами. Тобто першим етапом трансформації природно-ресурсної сфери регіону має стати реформування відносин власності на об'єкти природно-ресурсного потенціалу та природно-заповідного фонду. Основною інституціональною та методологічною передумовою реформування відносин власності має бути конвертація природного та природно-господарського об'єкту у форму капіталу. Це означає, що магістральними напрямом трансформації власнісних відносин має бути не обов'язкове оформлення приватної форми власності, як це відбулося в інших секторах національного господарства, а вибір найефективнішої форми користування об'єктами природно-ресурсного потенціалу та природоохоронної інфраструктури. Як свідчить зарубіжна практика, у сфері природокористування найбільшого поширення набула торгівля правами користування, а не правом власності. Це дозволяє підвищити рівень мобільності та маневреності перерозподілу природного капіталу, а також забезпечити конкурентні рівні умови для потенційних інвесторів.

Враховуючи те, що природні ресурси на даний момент перебувають у загальнодержавній власності і є всі можливості для їх найефективнішого залучення в систему товарно-грошових відносин вже у найближчій перспективі, по-перше, необхідно виокремити ті природні ресурси, які можуть бути передані в користування підприємницьким структурам та фізичними особам, і це не вплине на розбалансування регіональних еколого-економічних систем. По-друге, сформувати прозорі умови щодо проведення конкурсу між потенційними користува-

чами даних природних об'єктів. По-третє, розробити інституціональне підґрунтя встановлення контрактних відносин між державним органом, який виражає загальнонаціональні інтереси, та майбутнім користувачем природного капіталу. По-четверте, встановити норми, недотримання яких природокористувачем дає можливість державному органу розривати контракт на право користування природним об'єктом в односторонньому порядку. По-п'яте, встановити плату за користування виходячи із середньосвітового рівня аналогічних платежів та щорічно її індексувати виходячи з наявного рівня інфляції.

Купівля-продаж прав користування природними ресурсами дасть змогу залучати фінансові ресурси в бюджети різного рівня і тим самим формувати інвестиційну базу розширеного відтворення природно-ресурсного потенціалу. На відміну від продажу прав власності, продаж прав користування надає державі значно ширші повноваження щодо повернення природного ресурсу в державну власність у разі його нерационального використання. Теперішня ситуація, пов'язана з «прихвизаційним» синдромом об'єктів природно-ресурсного потенціалу, якраз і зумовлена відсутністю прозорого механізму передачі підприємницькому сектору прав користування природними ресурсами. Останнє має базуватися на уніфікованих фундаментальних принципах щодо перерозподілу всіх природних ресурсів, але при цьому конкретизуватися відносно тривалості користування, порядку передачі, режиму користування відносно конкретного природного ресурсу.

Особливо складною є ситуація з правом володіння, користування та розпорядження земельними ресурсами, насамперед сільськогосподарського призначення. Але при цьому є сприятливі умови для того, щоб відпрацювати механізм їх передачі в користування, оскільки наявність мораторію формально не закріпила права приватної власності суб'єктів аграрного підприємництва, більше того, лівова частка цих категорій земель є розпайованою. Просте скасування мораторію, як того вимагають окремі представники владних інститутів та основних фінансових груп, призведе до нерегульованого перерозподілу земельної власності та надмірної її концентрації в одного власника, що ще більше дискримінуватиме дрібного товаровиробника на ринку як земельних ресурсів, так і на аграрному.

Для відпрацювання механізму продажу прав користування землями сільськогосподарського призначення варто провести пілотний проєкт у зонах активних осушувальних меліорацій, що дасть можливість відрегулювати систему відносин між власниками землі та користувачами й поширити зарубіжний досвід на території з більш ліквідними об'єктами земельної власності. Пілотний проєкт має продемонструвати здатність підрозділів Держземагентства та інших органів природоохоронного управління щодо забезпечення належного контролю за дотриманням вимог природоохоронного законодавства, земельного кадастру та раціонального відтворення земельно-ресурсного потенціалу.

Необхідно інституціоналізувати права користування природними водними об'єктами місцевого значення та об'єктами водогосподарської інфраструктури, оскільки існуюча система орендного водокористування є недосконалою як з екологічної, так із фіскальної точок зору. Укладання контрактів на право користування водними об'єктами місцевого значення сприятиме розширенню податкової бази стягнення орендних платежів, створенню нових робочих місць та нарощенню біологічних ресурсів. В окремих регіонах є значна кількість водних об'єктів, яка раніше належала колективним та державним сільськогосподарським підприємствам, а в перехідний період стала безгоспною внаслідок системних деформацій в аграрній сфері. Передача цих об'єктів у користування структурам, які спеціалізуються на рекреаційному та рибогосподарському бізнесі, дасть можливість інфраструктурно облаштувати ці об'єкти, тим самим підвищивши їх інвестиційну привабливість.

У багатолісних районах цілий ряд лісгосподарських та лісоохоронних проєктів не реалізовується якраз через невпорядкованість відносин, пов'язаних із правами користування землями лісового фонду та безпосередньо лісовим фондом. Надання права користування малопродуктивними землями суб'єктам лісгосподарського підприємництва (як державного, так і приватного) з метою їх заліснення сприятиме нарощенню лісоресурсної бази, збільшенню потенційних можливостей лісокористування в майбутньому. У Лісовому та Земельному кодексах необхідно встановити норми, що передбачатимуть першочергове право на отримання прав користування малопродуктивними землями суб'єктам підприємництва, які займаються залісненням територій та селекційною діяльністю в лісівничій справі. З метою зменшення втрат лісосировини та зниження захара-



щності територій варто узаконити процес купівлі-продажу прав користування окремими ділянками лісосічного фонду в найбільш важкодоступній місцевості. Проведення конкурсу на отримання таких прав дасть змогу виявити підприємницьку структуру, яка володіє найбільш сучасним техніко-технологічним та організаційним потенціалом для здійснення невиснажливого лісокористування. Необхідність максимізації прибутку стимулюватиме переможців даного конкурсу до максимально можливого використання наданого їм у користування лісо-ресурсного потенціалу (переробка неліквідної деревини, відходів лісосічного виробництва, а також недеревної сировини).

Низька ефективність функціонування окремих сегментів природно-ресурсної сфери (сільське, лісове, мисливське та рибне господарство, а також добувна промисловість) пов'язана з недосконалістю організаційно-правових форм ведення природоохоронного та природогосподарського підприємництва. Якщо в сільському господарстві має місце багатоманітність організаційно-правових форм підприємницької діяльності (кооперативи, особисті селянські господарства, фермерські господарства, товариства, агрохолдинги), що пов'язана зі значною питомою вагою даного сектора національного господарства в структурі ВВП та у зв'язку з тим, що крім природно-ресурсного чинника його ефективність значною мірою залежить від матеріально-технічного постачання та інфраструктурної обласшованості, то в лісовому та мисливському господарстві домінують державні підприємства. Нестача бюджетного фінансування та обмеженість менеджменту у виборі пріоритетів виробничо-господарської діяльності вимагають їх перетворення в корпоративні структури, що являють собою організаційно-правові форми підприємницької діяльності, в яких державі належить контрольний пакет активів, а решта передається приватній підприємницькій структурі.

Найприйнятнішими формами корпоративних структур мають стати державні холдингові компанії, державні консорціуми та асоціації лісогосподарських підприємств. Збереження домінування державних підприємств у сучасному форматі й надалі призводитиме до інвестиційного дефіциту та нерационального використання бюджетних коштів. Такі корпоративні структури опосередковано мають підпорядковуватися відповідним ресурсним агентствам у частині дотримання екологічного та природно-ресурсного законодавства та спеціально уповноваженому органу, на який покладено права управління державними корпоративними правами. Корпоратизація лісогосподарського та мисливського бізнесу дасть можливість уникнути різких коливань у структурі власності (перехід від гіпердержавлення до приватної власності) та забезпечити баланс інтересів між державою, суб'єктами господарювання й місцевим населенням.

В умовах, коли створення потужних корпоративних структур ускладнюється обмеженістю природних ресурсів та недостатньою виробничо-технічною базою, варто створювати інститути державного-приватного партнерства. Їх перевага полягає в тому, що вони дозволяють поєднати адміністративний ресурс у системі управління природними ресурсами та інвестиційний потенціал приватних підприємницьких структур, зберігаючи при цьому природний ресурс у віданні держави. Інституціональне підґрунтя формування державно-приватних партнерств дозволяє створювати добровільні об'єднання із залученням фінансово-кредитних установ, консалтингових агентств, вищих навчальних закладів та науково-дослідних інститутів. Однією з найбільш поширених форм державно-приватного партнерства є кластер. У непромислових адміністративно-територіальних одиницях, де немає достатньої концентрації капіталу для створення потужних фінансових груп та об'єднань холдингового типу, варто створювати кластерні структури.

Важливою складовою трансформації природно-ресурсної сфери є реформування системи фінансово-економічного регулювання природокористування. Необхідно посилити диференційованість при встановленні нормативів плати за спеціальне використання природних ресурсів та переглянути співвідношення їх розподілу між бюджетами. Варто збільшити нормативи плати за використання водних ресурсів для потреб харчової та лікеро-горілчаної промисловості; за використання водних ресурсів для потреб теплоенергетики, хімічної та нафтохімічної промисловості, а також чорної металургії. У сфері лісокористування до переліку об'єктів стягнення плати за спеціальне лісокористування необхідно ввести крім рубок головного користування інші види рубок, що змушуватиме лісокористувачів ефективніше використовувати відходи лісосічного виробництва та неліквідну деревину. З метою усунення дискримінації у фіскальному регулюванні надкористування варто усунути використання понижувальних коефіцієнтів при видобутку окремих видів надр.

Потребують перегляду й ставки земельного податку та орендної плати за землю, оскільки в нинішніх умовах вони не відображають реальної вартості земельних ресурсів. Для цього необхідно провести нормативну грошову оцінку на принципово новій методичній базі, яка буде враховувати середньосвітову вартість землі. Слід максимальною мірою зменшити перелік платників, яким надано пільги при сплаті земельного податку. Враховуючи те, що плата за землю є загальнодержавним податком, закріпленим за місцевими бюджетами, це суттєво підвищить рівень надходжень в обласні, районні, селищні та сільські бюджети.

Попередній досвід доводить, що надходження природно-ресурсних платежів до загального фонду бюджетів різного рівня не завжди супроводжувалося їх цільовим використанням. Посилити адресність витрачання даного виду платежів можливо тільки тоді, коли вони будуть надходити до спеціального фонду. З цією метою в бюджетному та природно-ресурсному законодавстві необхідно закріпити норми про збільшення питомої ваги природно-ресурсних платежів за спеціальне використання природних ресурсів, які будуть спрямовуватися до місцевих бюджетів. Необхідно забезпечити більш тісний взаємозв'язок між системою природно-ресурсного моніторингу та системою податкового регулювання спеціального використання природних ресурсів, щоб ідентифікувати реальну базу стягнення природно-ресурсних платежів.

ВИСНОВКИ

Природно-ресурсна сфера є важливим сегментом національного господарства, оскільки забезпечує господарське освоєння природно-ресурсного потенціалу й його залучення у відтворювальний процес. Природно-ресурсна сфера України характеризується наявністю деструктивних процесів як безпосередньо у сфері видобутку природних ресурсів, так і у сфері управління природними ресурсами, що свідчить про необхідність трансформації її основних складових. Перебудова даного сегмента національного господарства ускладнюється тим, що він поєднує природні, соціально-економічні та виробничо-технічні фактори, взаємодія яких призводить до незворотних змін у регіональних еколого-економічних системах та до негативного техногенного впливу.

Визначення пріоритетних напрямів трансформації природно-ресурсної сфери має базуватися на досвіді зарубіжних країн і включати: активізацію великомасштабних природоохоронних заходів; удосконалення нормативно-правового регулювання; розробку широкого спектра економічних стимулів щодо природоохоронної діяльності приватного сектора. Реалізація пріоритетів трансформації природно-ресурсної сфери має враховувати інституціональний, соціальний, фінансовий та правовий аспекти природокористування, щоб не допустити розбалансованості в системі розширеного відтворення природно-ресурсного потенціалу.

Для вибору форм і методів трансформації природно-ресурсної сфери необхідно використовувати інституціональний підхід, що дозволяє розглядати перетворення у сфері природокористування з урахуванням сучасних норм і правил освоєння природно-ресурсного потенціалу, трансакційних витрат, пов'язаних з пошуком інформації, захистом прав власності та захистом від опортуністичної поведінки окремих суб'єктів екологічного підприємництва.

ЛІТЕРАТУРА

1. Геєць В.М. Нестабільність та економічне зростання / В.М. Геєць. – К.: Інститут економічного прогнозування, 2000. – 344 с.
2. Голян В.А. Магістральні напрями формування інституціонального середовища природокористування / В.А. Голян // Економіка та держава. – 2006. – №12. – С. 37-40.
3. Данилишин Б. Реформування відносин власності на природні ресурси / Б. Данилишин, В. Міщенко // Економіка України. – 2003. – №9. – С. 34-42.
4. Данилишин Б.М. Економіка природокористування: [підручник] / Б.М. Данилишин, М.А. Хвесик, В.А. Голян. – К.: Кондор, 2009. – 465 с.
5. Малій І.Й. Держава і ринок: філософія взаємодії: [монографія] / І.Й. Малій, М.І. Діба, М.Н. Галабурда; за заг. та наук. ред. д-ра економ. наук, проф. І.Й. Малого. – К.: КНЕУ, 2005. – 358 с.
6. Природно-ресурсна сфера України: проблеми сталого розвитку та трансформацій / під загальною редакцією чл.-кор. НАН України Б.М. Данилишина. – К.: ЗАТ «Нічлава». – 2006. – 704 с.
7. Стратегія екологічної безпеки (регіональний контекст) / [під ред. М. І. Долішнього, В. С. Кравцова]. – Львів, 1999. – 243 с.
8. Хвесик М.А. Інституціональні трансформації та фінансово-економічне регулювання землекористування: [монографія] / М.А. Хвесик, В.А. Голян, А.І. Крисак. – К.: Кондор, 2007. – 522 с.
9. Хвесик М.А. Стратегічні імперативи раціонального природокористування в контексті соціально-економічного піднесення України: [монографія] / М.А. Хвесик. – Донецьк: ТОВ «Ого-Восток, ЛТД», 2008. – 496 с.
10. Хвесик М.А. Формування нового інституціонального формату природокористування в Україні: проблеми і шляхи вирішення / М.А. Хвесик, В.А. Голян // Продуктивні сили України. – 2007. – №2 (003). – С. 31-44.
11. Хлобистов Є.В. Екологічна безпека трансформаційної економіки: [монографія] / Є.В. Хлобистов. – К.: Агентство «Чорнобильінтерінформ», 2004. – 336 с.