
НАУЧНЫЕ ДИСКУССИИ

УДК 332.12:330.52:330.15

М. А. Х В Е С И К,
*профессор, доктор экономических наук,
академик НААН Украины, директор,*
И. К. Б Ы С Т Р Я К О В,
*профессор, доктор экономических наук, заместитель директора по научной работе,
завотделом комплексной оценки и управления природными ресурсами,*
Д. В. К Л И Н О В О Й,
*доцент, кандидат экономических наук, старший научный сотрудник,
ведущий научный сотрудник отдела комплексной оценки
и управления природными ресурсами*

*ГУ “Институт экономики природопользования и устойчивого развития НАН Украины”,
бульв. Тараса Шевченко, 60, 01032, Киев, Украина*

ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКИЙ МЕХАНИЗМ РЕКОНСТРУКТИВНОГО РАЗВИТИЯ УКРАИНЫ НА НАЧАЛАХ ДЕЦЕНТРАЛИЗОВАННОГО УПРАВЛЕНИЯ ПРИРОДНЫМИ РЕСУРСАМИ *

Реконструктивное направление развития Украины в значительной мере предполагает упорядочение природно-ресурсных отношений. Важное место отводится применению новейшего финансово-экономического инструментария сопровождения децентрализованного управления природными ресурсами. Алгоритм достижения целевых ориентиров базируется на использовании гибких управленческих методов с учетом приоритетных рычагов в пространственно-временном измерении.

Ключевые слова: природные ресурсы; финансово-экономический механизм; реконструктивное развитие; децентрализация; управление; либерально-демократическая модель.

Библ. 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 Михаил Артемович (Khvesyk Mykhailo), 2018; e-mail: reception@ecos.kiev.ua;

© Быстряков Игорь Константинович (Bystryakov Igor), 2018; e-mail: bystryakoveco@ukr.net;

© Клиновой Дмитрий Витальевич (Klynovyy Dmytro), 2018; e-mail: klinko@gmail.com.

* Статья публикуется в рамках дискуссии, начало которой положено академиком В. Гейцем в журнале “Экономика Украины” № 10 за 2017 г.

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.

Вопросы, рассматриваемые в этой публикации, в значительной степени связаны с научной дискуссией, начало которой положено академиком В. Гейцем [1]. Хотя предмет дискуссии охватывает широкий круг проблем политэкономического характера, все же каждый неравнодушный исследователь-экономист может найти в нем собственную нишу, сосредоточив внимание на ряде ключевых аспектов, выполняющих общесистемную роль в упорядочении общественной деятельности в направлении заданного реконструктивного развития. В силу указанного в первую очередь авторы сконцентрировались на категории *“реконструктивное развитие”*. Более детально об этом речь пойдет дальше. Впрочем, реконструкция, если для наглядности оценивать эту категорию, например, с позиций архитектоники сооружения, предполагает сохранение ее опорных элементов. Важно определить место этих элементов в экономике. Решение не может быть однозначным. Но среди триады *“земля – труд – капитал”* базовым фактором служит *земля* как природный ресурс, или точнее – как объект природно-ресурсных отношений. Целесообразно допустить, что этот фактор экономического развития может в полной мере выполнять системоформирующую функцию, то есть упорядочивать реконструктивные действия.

По нашему мнению, учитывая обозначенный фундаментальный фактор, реально активизировать процессы достижения целевых ориентиров, на чем сосредоточивал внимание В. Геец: во-первых, поднять на новый уровень социальный капитал; во-вторых, способствовать его реализации; в-третьих, ликвидировать монопольный контроль над собственностью рыночного фундаментализма. Кроме того, бережливое отношение к природным ресурсам дает возможность почти в полной мере реализовать идеи М. Туган-Барановского об интеллектуальной традиции определения национальных форм хозяйственного взаимодействия. По сути, децентрализация в управлении природными ресурсами соответствует предложенному В. Гейцем концепту в отношении необходимости *“...вместо пересмотра национальных ценностей ... отстаивать национальные традиционные ценности, присущие исторической школе в экономической теории, и в то же время развивать способность воспринимать и другие ценности, перенимая чужой опыт, но при этом вести хозяйство в условиях такой природной среды, в которой развиваются украинское общество и экономика страны”* [1, с. 7–8]. Более того, именно природные ресурсы могут и должны стать фундаментом и рычагом, способными усилить институты гражданского общества. Между тем, упорядочивая природно-ресурсные отношения, возможно обеспечить

основу для привлечения сил, “способных сконцентрировать законотворческую деятельность в русле *конструктивного сотрудничества и массовой заинтересованности в результатах реформ, в отличие от потребностей монопольно организованных группировок крупного бизнеса*” [1, с. 12]. Таким образом, с политэкономических позиций, формирование разных видов природно-хозяйственных комплексов как по отдельным ресурсам, так и по пространственным уровням в системе децентрализованной экономики будет способствовать созданию упомянутой В. Гейцем общественно-демократической модели развития многомерного типа, где нивелируются или в значительной степени ослабляются противоречия между либеральными началами и демократическими интересами большинства в сторону обеспечения соответствующего баланса природно-ресурсных отношений субъектов хозяйствования.

Цель статьи заключается в раскрытии путей обеспечения процесса внутрисистемной гармонизации взаимосвязей экономических и общественно-политических трансформаций в контексте реконструктивного развития Украины с позиций модельных представлений о перспективном финансово-экономическом механизме децентрализованного управления природными ресурсами.

Природно-ресурсная парадигма реконструктивного развития. В значительной степени она соответствует формированию отношений субъектов хозяйствования, характерных для либерально-демократической модели. Следует заметить, что природные ресурсы объективно способны обеспечить соблюдение принципа системной организации процесса хозяйствования “снизу вверх” (а не наоборот, как ныне практикуется в Украине). Это обусловлено тем, что благодаря правильному управлению природными ресурсами возможно отследить процесс создания природного богатства соответствующего пространства и критически пересмотреть принципы его перераспределения. Здесь необходимо сделать существенную ремарку. Природное богатство возникает лишь при условии привлечения природных ресурсов в хозяйственный оборот. В силу этого подчеркнем, что метод децентрализованного управления способствует соответствующей декомпозиции природных ресурсов по уровням и масштабам использования в экономической деятельности, а следовательно – и упорядочивает ход реконструктивных действий, то есть алгоритмизирует их.

Ключевым вопросом реализации предложенного подхода становится определение, условно говоря, формы либерализации природных ресурсов, то есть их безболезненного привлечения в рыночную среду: речь идет о сохранении экологических качественных признаков окружающей природной среды на фоне сбалансирования социальных и экономических интересов общества и личности. Заметим, что это касается преобразования природных ресурсов в активы.

Природные ресурсы, природно-ресурсные активы. С общепринятой точки зрения, первые из них можно охарактеризовать как природные производительные силы, которые в совокупности с природными условиями охватывают весь окружающий материальный мир, который относительно человеческого общества рассматривается как производительная среда проживания [2, с. 24]. Впрочем, основное внимание здесь сосредоточено на определении природных ресурсов не столько как условий жизнедеятельности, сколько как прямого источника стоимости, то есть как капитала, имеющего потребительную и меновую стоимости одновременно.

Следовательно, в соответствии с наиболее распространенной трактовкой понятия “природные ресурсы”, оно охватывает тела и силы природы (запасы, ценности, возможности и т. п.), которые при определенном уровне развития производительных сил могут быть использованы в экономической деятельности как природный капитал для обеспечения потребностей общества [3, с. 46–48]. Важно то, что

природный ресурс рассматривается именно как капитал природного происхождения, который возможно непосредственно привлечь в хозяйственный оборот, а потому он имеет стоимость как товар и потребительную стоимость, то есть реально способен удовлетворять запросы населения. В таком случае природные условия и ресурсы можно охарактеризовать как хозяйственные ресурсы природного происхождения. Ключевым признаком каждого такого ресурса является природно-ресурсный потенциал, характеризующий потенциальные возможности получения от него благ и услуг для удовлетворения общественных потребностей.

Суть понятия “*природный актив*” базируется на основных свойствах актива как такового. Во-первых, следует учитывать, что он обеспечивает вероятные экономические выгоды: так, при использовании существующего природно-ресурсного потенциала (отдельно, в составе или в комплексе с другими активами, прямо или опосредованно) актив способствует увеличению будущих чистых денежных потоков. Во-вторых, субъект хозяйствования способен получать и контролировать выгоду от использования актива. В-третьих, правовой акт или событие, имеющие правовые последствия, от которых возникло право на получение или контроль выгод от использования актива, уже состоялись. Таким образом, ключевым признаком природного актива является экономическая отдача в результате его использования в экономической деятельности. Основной характеристикой актуальной или потенциальной выгоды, получаемой субъектами хозяйствования от привлечения ресурса в экономический оборот, считают соответствующую ставку дохода.

Природный актив имеет характерные признаки, которые необходимо учитывать, поскольку они непосредственно касаются моделирования определения направлений реконструктивных действий. Так, природным активом является природный ресурс, который уже привлечен в хозяйственный оборот или может быть сразу непосредственно использован в производстве товаров или предоставлении услуг. К существенным признакам природного актива относится наличие идентифицированного собственника и активного распорядителя и пользователя природного ресурса, что гарантирует получение дохода от его использования в долгосрочной перспективе. Кроме того, природный актив должен иметь основные свойства капитального актива: в частности, его следует оценивать по определенной стоимости и отображать в балансе учета активов. Важным признаком природного актива является также обретение соответствующего правового статуса, что имеет серьезные правовые последствия. В первую очередь, это касается предоставления субъекту хозяйствования права получать и присваивать доход от использования природных ресурсов. Сегодня природный ресурс в большинстве случаев не является активом (то есть таким, который обеспечивает доход), а наоборот – требует расходов, по сути становясь для пользователя в его хозяйственной деятельности пассивом.

Целевые ориентиры реконструкции управления. Главным ориентиром для совершенствования структуры управления природно-ресурсными активами считают активизацию развития хозяйственной деятельности на территориальном уровне. Причем структурные трансформации в природно-ресурсной сфере должны или могут стать системным фактором упорядочения взаимодействия капиталов разного масштаба, которые действуют в рамках определенного пространственного образования, выполняя роль своеобразного экономического камертона. Следовательно, в силу необходимости формирования местной эффективной структуры управления природными активами, по сути, выстраиваются смысловые признаки реконструкции управленческой системы в целом.

Эта задача сложна, поскольку, во-первых, сформированная вертикаль управления природно-ресурсной сферой в определенной мере закреплена в законодательстве и действующей организационно-правовой системе Украины, а во-вторых, сегодня территориальные общины не имеют четко определенных и регламентированных прав по управлению природными ресурсами, сосредоточенными на их территории именно как природные активы, то есть источники дохода.

Целесообразно применить позитивный европейский опыт использования методов управления. В условиях евроинтеграционных процессов эта задача усложняется необходимостью внедрения природопользователями инновационных технологических регламентов с высокими экологическими требованиями к субъектам хозяйствования, использующим природные ресурсы в своей деятельности (по аналогии со стандартами серии ISO 14000, другими регламентными требованиями и механизмами общей европейской системы экологического менеджмента (Eco-Management and Audit Scheme – EMAS)) *.

Поскольку природные активы должны стать движущей силой регенерационного развития на местах и в регионах, то следует сосредоточить внимание на базовых положениях экосистемного подхода. В частности, речь идет об определении контаминационных, регенерационных и ассимиляционных свойств пространства хозяйствования, за счет которых, в случае их финансового отображения, возможно достичь соответствующих реконструкционных эффектов (в том числе и на низовом уровне). В условиях дефицита финансовых ресурсов такие действия достаточно привлекательны. Отметим, что приведенный подход в существенной мере соответствует европейской методологии пространственных исследований NUTS-2016 (включая NUTS-3 (местный уровень, в частности объединенных территориальных общин – ОТО), NUTS-2 (региональный уровень областей) и NUTS-1 (уровень экономических макрорайонов)) **.

При этом к базовому пространственному фракталу управления относится третий низовой уровень, соответствующий европейской номенклатуре уровня NUTS-3. На самом низком уровне природопользования формируется первичный доход в виде вновь созданной стоимости продуктов, полученных от привлечения природных ресурсов в хозяйственный оборот. Важную роль в этом процессе играют домохозяйства. Объективно, что на этом уровне ставка дохода отдельных экономических агентов относительно невысока: согласно исследованиям Всемирного банка, она составляет 4% годового дохода от стоимости привлеченного капитала ***.

Вторым уровнем является региональное экономическое рыночное пространство, где через механизм ценообразования формируется региональная рента как дополнительный доход в виде поступлений капитала от региональных производств, превышающих норму доходности соответствующих отраслей для страны. На самых высоких уровнях NUTS-1 (экономический или природно-хозяйственный макрорайон) и NUTS-0 (государственный), охватывающий всю финансовую систему страны, полноценно действуют регуляторы, связанные с синергетическим эффектом масштаба производства и с финансовыми механизмами, касающимися экономического пространства в целом (в частности, налоговой, кредитной и инвестиционной политик, а

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

** NUTS – Nomenclature Des Unités Territoriales Statistiques [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <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.

также соответствующего инструментария и т. д.). При этом полноценное функционирование финансово-экономических инструментов отдельного территориального уровня возможно лишь на началах коадаптивной имплементации в организационно-экономический механизм хозяйственной системы высшего ранга (предприятие – община – регион – экономический район или страна в целом). Именно таким образом создается соответствующее пространство для формирования природных активов территорий разных системно-пространственных рангов.

Модельные признаки децентрализованного управления. Основой реконструктивного развития страны по принципу децентрализованного управления природными активами, которые будут формироваться за счет компонентов природного богатства территорий, привлеченных в хозяйственный оборот, является модельная конструкция двойного типа, включающая процессную и организационную составляющие (рис. 1). В этой связи относительно перспективных условий хозяйствования следует коренным образом изменить подходы к управлению природными ресурсами ОТО. Впрочем, община должна иметь все необходимые рычаги для действенного привлечения природных активов на своей территории в хозяйственный оборот. В силу установленной задачи реконструкция экономической системы Украины в направлении от низовых до поверхностных структурных пространственных слоев должна осуществляться в трех основных направлениях.



Рис. 1. Модель децентрализованного управления природными ресурсами для обеспечения реконструктивного развития территорий

Первое из них предполагает идентификацию прав собственности на природные объекты как на ресурсы, размещенные на территории местной общины и ОТО. В соответствии с современными представлениями о правах собственности и с позициями правовых регламентаций Оноре относительно природных ресурсов, они должны быть четко идентифицированы (в том числе и количественно). Так, это касается отдельного перечня, включающего [4]:

- право владения, то есть исключительного физического контроля над ресурсом;
- право пользования, то есть личного пользования ресурсом;
- право управления, то есть определения, как и кем вещь может быть использована;

– право на присвоение дохода, то есть на блага, возникающие в результате предварительного личного пользования вещью или предоставления другим лицам разрешения пользоваться ею;

– право на капитальную стоимость ресурса, допускающее право на его использование, изменение или такой способ потребления, которые ведут к исчезновению этого ресурса (например, право на добычу полезного ископаемого);

– право на безопасность, то есть на иммунитет от экспроприации ресурса или его передачи другому собственнику;

– право на переход вещи в наследство по закону или завещанию;

– срок или бессрочность использования ресурса;

– запрет вредного использования, то есть обязанность удерживаться от использования ресурса вредным для самого ресурса или для других лиц (или пользователей) способом;

– ответственность в виде взимания, то есть возможность конфискации ресурса за ненадлежащее пользование им или за неуплату долга;

– остаточный характер права собственности, то есть определение последующего законного правособственника после окончания срока передачи ресурса предыдущему собственнику или в случае утраты действия права собственности по любой другой причине.

В этом случае обязательным условием является соблюдение конституционного права собственности украинского народа на природные ресурсы, что предполагает ресурсопользование и частичное делегирование от его имени определенных прав собственности другим лицам уполномоченными на то органами власти. Таким образом, государственные органы власти на местах и местные органы самоуправления территориальных общин в рамках конституционного поля должны создать действенную вертикаль управления природными ресурсами как собственностью с четко определенными полномочиями государства, общин, предприятий – субъектов хозяйствования и обычных граждан в части прав собственности на эти ресурсы. Именно такие права, как пользование, присвоение дохода и капитальной стоимости, безопасность, для предприятий-пользователей природного ресурса являются ключевыми при преобразовании его в полноценный капитальный актив. Контролю за деятельностью предпринимателей будет способствовать реализация права общин и государства на требование ответственного природопользования с возможностью конфискации ресурса за ненадлежащее его использование. Особенно важны эти позиции в условиях евроинтеграционных процессов, поскольку они, с одной стороны, защищают возможного иностранного инвестора, а с другой – гарантируют конституционные права граждан и полномочия общин (муниципалитетов) как органов публичного управления местными ресурсами в интересах обычного гражданина.

Главные структурные преобразования в системе управления природными ресурсами в этом направлении сводятся к развитию на уровне территориальных общин и их объединений соответствующего публично-правового института муниципалитета. В таких условиях создается действенный распорядитель природных ресурсов общины, которому муниципальные органы делегируют права распоряжения ими как экономическими активами для их полноценного привлечения в хозяйственный оборот. Такая институция может быть сформирована, например, по инициативе местных советов в виде территориальной корпорации по управлению природными ресурсами. Для этого Верховной Раде Украины необходимо принять отдельный закон о таких корпорациях или внести изменения и дополнения в действующее законодательство о местном самоуправлении, где обозначить основные права му-

ниципалитетов и корпораций в части привлечения природных ресурсов в хозяйственный оборот и использования денежных средств, полученных в результате их экономической деятельности, на нужды муниципального развития [5].

Второе направление связано с капитализацией природных ресурсов путем их широкого привлечения в качестве активов в хозяйственный оборот. В современных условиях в Украине основным средством капитализации природного богатства является предпринимательская деятельность с последующим перераспределением полученных доходов через финансово-экономические механизмы бюджетного выравнивания и фискального наполнения бюджетов разных уровней. Можно ожидать, что в перспективе, в контексте развития евроинтеграционных процессов, в Украине “заработают” также механизмы капитализации природных ресурсов через деятельность суверенных фондов как таких, которые аккумулируют природную ренту финансовых институтов с помощью механизмов фондового рынка, вкладывая рентные поступления в разнообразные финансовые активы, в частности – в ценные бумаги (в том числе в фондовые активы международного и европейского финансовых рынков).

Для обеспечения адекватной капитализации природных ресурсов необходимо принять следующие меры:

- усовершенствовать систему бюджетного выравнивания в части обеспечения финансовыми ресурсами ОТО с возможным расширением ее налоговой базы акцизами, НДС, экологическим налогом и рентными платежами;

- пересмотреть, существенно усовершенствовать и утвердить методики начисления рентных платежей для эффективного изъятия природной ренты в пользу бюджета таким образом, чтобы рентные платежи соответствовали роли и месту каждого элемента природного богатства в структуре природно-ресурсного потенциала страны (при этом особое внимание необходимо уделить землям сельскохозяйственного назначения, лесным насаждениям и водным ресурсам как объектам для рентных платежей; кроме того, целесообразно создать и ввести действенные в украинских условиях методики для расчета и изъятия экологической ренты, источником которой являются экосистемные услуги);

- внести изменения и дополнения в Налоговый кодекс Украины, в частности – расширить базу и перечень местных налогов, которые бы учитывали специфику имеющегося местного природно-ресурсного потенциала общин (другим, альтернативным или параллельным, путем является обеспечение фиксации части денежных средств, которая будет поступать в местный бюджет от общегосударственного налога или рентного платежа);

- стимулировать общины к введению платного природопользования на местах, для чего усовершенствовать законодательство Украины об административных услугах в части прав местных органов власти вводить платежи разрешительного характера за право использования местных ресурсов; расширить права местных органов власти и органов местного самоуправления в части взимания платы за административные услуги, связанные с разрешениями на использование имеющихся природных ресурсов в хозяйственной деятельности или в целях организации развлечений и отдыха, а также введения паракфискальных платежей;

- создать на перспективу, согласно европейской практике, на основе введения института гражданской собственности на природные ресурсы систему суверенного финансирования национального хозяйства страны за счет формирования суверенного фонда (фондов) путем изъятия и накопления в государственном финансовом учреждении поступлений от природной ренты, которые будут храниться в

секьюритизированных и диверсифицированных ценных бумагах и других финансовых активах (в частности, в акциях и долговых обязательствах государственных предприятий) для текущей стабилизации национальной экономики и устойчивого ее финансирования в перспективе, с возможным использованием денежных средств суверенного фонда на обеспечение нужд территориальных общин при чрезвычайных обстоятельствах, которые представляют угрозу для безопасности жизни, здоровья граждан и жизнеспособности территориальной экономики (например, это стихийные бедствия, природно-экологические и техногенные катастрофы и т. п.).

Адекватные этим мерам структурные преобразования в системе управления природными ресурсами предусматривают определение соответствующих структурных подразделений с ответственными должностными лицами в территориальных общинах, которые будут обеспечивать, с одной стороны, функционирование системы платного разрешительного природопользования, а с другой – современную информационную и финансовую инфраструктуру для быстрого и удобного внесения природопользователями платежей на счета общин и территориальных корпораций по управлению природными ресурсами в случае их создания в регионах. Что касается механизмов суверенного финансирования, то в ближайшей перспективе необходимо рассмотреть вопросы введения в Украине экономико-правовых механизмов гражданской собственности на природные ресурсы и формирования национального суверенного фонда для накопления поступлений от природной ренты.

Третье направление предполагает институционально-логистические преобразования в сфере использования природных активов. В указанном контексте логистика расценивается как аспект развития действенной системы делегированного ответственного управления природопользованием на пространствах территориальных общин в виде ответственного пользователя природных ресурсов, который на основе привлечения природного актива в хозяйственный оборот, через механизмы концессии или обособленного структурного управления, будет развивать экологически и социально ответственное хозяйствование в целях выпуска товарной продукции или предоставления услуг потребителю, придерживаясь европейских стандартов по качеству и современных природосохраняющих технологических регламентов по использованию природных ресурсов.

Это направление предполагает значительное привлечение природных ресурсов на основе договоров концессии, законодательное расширение полномочий территориальных общин в части прав использования ресурсов, размещенных на их территории, как объектов концессии (включая права использования территорий между населенными пунктами, относящихся к ОТО). Также необходимо существенно усовершенствовать и адаптировать к местной специфике положения национального законодательства о концессиях, преодолеть высокий уровень коррупции. С институциональной точки зрения, целесообразно создать прозрачные механизмы участия предприятий в концессионной деятельности с обеспечением соответствующего контроля за использованием природных ресурсов, размещенных на территориях, относящихся к компетенции муниципалитетов, общественных объединений и других публичных структур.

Особое внимание следует уделить вопросам развития системы структурного и проектного управления использованием природных активов в хозяйственной деятельности путем создания территориальных корпораций (компаний) по управлению природными ресурсами. Речь идет, в первую очередь, о построенных на принципах публично-частного партнерства проектных компаниях со специальными правами заимствования SPV/КСПЗ-типа. Введение такого механизма в национальную

практику требует, прежде всего, спецификации прав юридически самостоятельных структурных агентов по использованию природных активов с учетом национальной системы права. Необходимо сосредоточиться на механизмах обеспечения прозрачного и ответственного природопользования со стороны таких компаний. Это касается требований к ним – в частности, разработки стандартов делового поведения, которые бы гарантировали общинам права контроля за ответственным использованием природных ресурсов.

Стоит отметить, что в новейшей модели хозяйствования, сориентированной на реконструкцию национального хозяйства путем децентрализации и расширения прав общин, должна коренным образом измениться роль государственных органов управления природопользованием – Министерства экологии и природных ресурсов Украины, государственных агентств по управлению соответствующими природными ресурсами (Госгеонедр, Госгеокадастра, Гослесагентства, Госводагентства и др.). Так, за ними закрепляется больше учетных, надзорных и регулятивных функций, а территориальным общинам в процессе децентрализации, деволюции и делегирования полномочий возможно передать значительную часть прав разрешительного, распорядительного и контрольного (со стороны общественных организаций) характера. Возможно также существенно уменьшить удельный вес природных ресурсов государственного значения в природном богатстве страны, передав их часть в пользование и распоряжение территориальным общинам.

Кроме того, в децентрализованной системе управления природопользованием европейского типа претерпит изменения роль территориальных общин, которые должны стать конечным бенефициаром от привлечения природных активов в хозяйственный оборот. При этом ряд управленческих функций (в частности, по организации, планированию и прямому обеспечению использования природных ресурсов) перейдет к субъектам структурного и проектного управления природопользованием. Ощутимой станет роль граждан, которые через вновь созданные современные интерактивные системы надзора за использованием и охраной природных ресурсов обретут права прямого контроля за природными богатствами территории, что, в свою очередь, существенно повлияет на экологическое сознание общества. Позитивным аспектом служит то, что такие инициативы, в силу высоких социальных, экологических и экономических эффектов, будут иметь прямую поддержку инвесторов из ЕС, ведь произойдет значительное повышение ответственности природопользователей за счет предложенных современных механизмов структурных преобразований в природопользовании при участии местных общин.

Признаки финансово-экономического механизма. С позиций развития реконструктивной экономики в направлении формирования общественно-демократической модели развития, значительное место отводится упорядочению системы финансовых отношений между бизнесом и властью. С учетом европейского опыта в сфере использования природных активов нуждается в развитии институт муниципалитета как руководящий орган ОТО в Украине. Более того, он должен стать публично-правовой корпорацией, самоуправляемой общиной с правами юридического лица, которая может заниматься экономической деятельностью самостоятельно или создавая с этой целью территориальную корпорацию по управлению природными ресурсами. Впрочем, этому должны предшествовать полноценная реформа местного самоуправления и завершение процесса объединения территориальных общин. По нашему мнению, последний должен сопровождаться формированием отдельного правового института муниципальной собственности, который будет вклю-

чать, в частности, земли и другие природные ресурсы местного значения, находящиеся между населенными пунктами в составе ОТО.

Формирование института муниципалитета становится почти ключевым звеном в продвижении идеи общественно-демократической модели развития. Но при этом экономическая составляющая требует пересмотра и возможного расширения базы налогообложения местными налогами и квазиналоговыми инструментами в виде местных сборов за использование природных ресурсов. Перспективным считается и введение единого муниципального налога.

Кроме того, децентрализация управления предполагает введение такой реконструктивной нормы, как передача в муниципальную собственность части имущества, находящегося в общегосударственной и коммунальной собственности и выполняющего важные функции жизнеобеспечения территориальных общин, чем можно значительно укрепить экономическое положение местного самоуправления. Особенно это касается коммунального имущества тех населенных пунктов, которые являются малонаселенными, депрессивными, не имеют собственной экономической базы развития и т. п. Также целесообразно передать в муниципальную собственность значительную часть земель и других природных ресурсов, с разработкой соответствующих законодательных актов, которые будут устанавливать статус таких земель, регламентировать право органов местного самоуправления на свободное пользование и владение имуществом. В целом такие меры в большой степени способствуют введению муниципального предпринимательства в сфере использования природных ресурсов на началах публично-частного партнерства согласно его основным механизмам.

Важно определить адекватный механизм управления рентным доходом территориальной общины, формирующимся в процессе реализации продукции и услуг субъектами хозяйствования. При этом серьезную роль приобретает разработка механизма выделения рентной составляющей в общей структуре доходов. Это касается не только земельной, водной и лесной, но и горной, экологической, курортной, туристической и других видов ренты. В общине управление рентным доходом должно осуществляться, прежде всего, фискальными средствами (такими, как общегосударственные и местные налоги, квазиналоговые инструменты, парафискальные платежи, соглашения о распределении прибыли или продукции в договорах о концессиях и т. п.) за счет изъятия рентных доходов в государственный и местные бюджеты или, например, в фонд развития ОТО на общественную пользу, но без создания дополнительного чрезмерного сдерживающего давления на предпринимательские структуры.

Мировая и, в частности, европейская практика хозяйствования подтверждает возможность эффективного решения обозначенной задачи. Этому будут способствовать, во-первых, применение селективных режимов хозяйствования для отдельных территорий; во-вторых – формирование гибкой налоговой политики, в соответствии с которой территория имеет право самостоятельно определять ставку местного налога или разрешения в рамках, рекомендованных законодательством; в-третьих – достижение консенсуса в переговорах представителей предпринимательских структур и территориальной общины в лице органов местного самоуправления. Это достаточно известные методы рассмотрения встречных предложений с учетом масштаба, рентабельности и доходности бизнеса, а также качественных характеристик природных ресурсов, привлеченных в хозяйственный оборот.

Проанализируем современное состояние и перспективы развития нормативно-правовой базы децентрализованного финансово-экономического механизма управления природными ресурсами при участии территориальных общин (табл. 1 и 2).

Таблица 1
Нормативно-правовое обеспечение финансово-экономического механизма децентрализованного управления природными активами (современное состояние)

Регуляторы	Структурные составляющие механизма					
	бюджетное выравнивание	фискальное наполнение			публично-частное партнерство	
трансферты	налоги	квазиналоги	парафискальные платежи	концессии	КСПЗ	дивестиции
Базовая дотация; дополнительная дотация; межбюджетные трансферты между местными бюджетами	Местные налоги и сборы, включенные в Налоговый кодекс Украины; фиксированная доля поступлений в местный бюджет от общего государственного налога или рентного платежа	Фискальные сборы, взимаемые в бюджеты соответствующих уровней; лицензии; специальные разрешения на использование природных ресурсов и другие документы разрешительного характера	Платеж возмездительного характера от потребителя в пользу субъекта хозяйствования	Договор концессии – отношения арендного характера, предусматривающие участие частного оператора в эксплуатации природных ресурсов, с разделом выгоды между участниками концессии	Отдельный субъект хозяйственной деятельности, который создается на постоянной или срочной основе и организаторами которого являются одновременно субъекты бизнеса и государственной или муниципальной власти	Пожизненная или долгосрочная аренда; разгосударствление и приватизация природных ресурсов; эмфитевзис; суперфиций и другие инструменты ограниченного вещного права
Бюджетный кодекс Украины от 08.07.2010 г. № 2456-VI с изменениями и	Налоговый кодекс Украины от 02.12.2010 г. № 2755-VI с изменениями и дополнениями; дей-	Закон Украины “Об административных услугах” от 06.09.2012 г. № 5203-VI; законодательные акты, определяющие порядок получения разрешений на	На стадии рассмотрения – предложения НКРЭКУ по введению абонентской платы	Закон Украины “О концессиях” от 16.07.1999 г. № 997-XIV; Закон Украины “Об государственной	Хозяйственный кодекс Украины от 16.01.2003 г. № 436-IV; Закон Украины “Об акционерных обще-	Правовая норма фактически отсутствует. В действующем законодательстве не определены правовая сущность

Окончание таблицы

<p>дополнениями; Закон Украины “О внесении изменений в Бюджетный кодекс Укра- ины по реформе межбюджет- ных отноше- ний” от 28.12.2014 г. № 79-VIII</p>	<p>ствующие, утвер- жденные в нормах права методики и нормативы опре- деления рентных платежей за ис- пользование при- родных ресурсов</p>	<p>использование природных ресурсов (в частности: Зе- мельный кодекс Украины от 25.10.2001 г. № 2768-III; Водный кодекс Украины от 06.06.1995 г. № 213/95-ВР; Лесной кодекс Украины от 21.01.1994 г. № 3852-XII; Кодекс Украины о недрах от 27.07.1994 г. № 132/94-ВР с изменения- ми и дополнениями)</p>	<p>за использова- ние природных ресурсов и ре- сурсных и энер- гетических ак- тивов в сфере естественных монопольей</p>	<p>частном партнерст- ве” от 01.07.2010 г. № 2404-VI; Хозяйственный ко- декс Украины от 16.01.2003 г. № 436-IV</p>	<p>ствах” от 17.09.2008 г. № 514-VI; Закон Украины “О государствен- ном партнерст- ве” от 01.07.2010 г. № 2404-VI и другие законодательные акты в этой сфере</p>	<p>и механизмы прива- тизации природных ресурсов (кроме земли) отдельными гражданами на основании Земель- ного кодекса Украины от 25.10.2001 г. № 2768-III. Общественная соб- ственность на при- родные ресурсы (ст.13 Конституции Украины). Мораго- рий на продажу зе- мель сельскохозяйст- венного назначения (Переходные поло- жения Земельного кодекса Украины)</p>
---	--	---	---	--	--	---

Таблица 2
Нормативно-правовое обеспечение финансово-экономического механизма децентрализованного управления природными активами в реконструктивной экономике (перспективы развития)

Регламенты	Структурные составляющие механизма						публично-частное партнерство	
	бюджетное выравнивание	фискальное наполнение			парафискальные платежи	концессии	КСПЗ	дивестиции
трансферты	Недостаточная налоговая база для обеспечения бюджетного выравнивания и развития всех общин. Значительная дифференциация финансирования общин на региональном и местном уровнях	налоги	квазиналоги	парафискальные платежи	концессии	КСПЗ	дивестиции	
Недостатки действующей нормативно-правовой базы	Ограниченный круг местных налогов. Неэффективное использование местной базы налогообложения. Несовершенные методики исчисления рентажных платежей	Недостаточное использование как источника наполнения местных бюджетов. Неразвитое платное природопользование на местах. Несовершенное законодательство об административных услугах	Монополия на рынке коммунальных услуг. Низкий уровень качества продукции и услуг. Недостаточные доходы граждан	Высокий уровень коррупции. Нечетко определены права общин на природные активы. Теневой характер местной экономики. Не завершены административно-территориальная реформа и организация ОТО	Не разработан отдельный закон о государственном-частных компаниях (КСПЗ) с четко определенными структурной и порядком управления ими при участии общин	Неопределенность правового статуса общенародной собственности на природные ресурсы. Противоречия между различными действующими правовыми актами в отношении права частной собственности на землю. Мораторий на свободную продажу сельскохозяйственных земель	Внесение изменений и дополнений в действующие законы или принятие отдельного законо-	Снятие моратория на продажу земель сельскохозяйственного назначения через общенациональный референдум. Разра-
Совершенствование системы бюджетного выравнивания в части обеспечения финансовыми ресурсами ОТО. Рас-	Изменения и дополнения к Налоговому кодексу Украины в части расширения базы и перечня местных	Расширение прав местных органов власти и органов местного самоуправления в части взимания	Совершенствование анти-монопольного законодательства в сфере использования	Законодательное расширение полномочий территориальных общин в части прав на использова-	Внесение изменений и дополнений в действующие законы или принятие отдельного законо-	Снятие моратория на продажу земель сельскохозяйственного назначения через общенациональный референдум. Разра-	Снятие моратория на продажу земель сельскохозяйственного назначения через общенациональный референдум. Разра-	

Окончание таблицы

Перспективные правовые акты	<p>ширение налоговой базы системы выравнивания за счет акцизов, НДС, экологического налога и рентных платежей. Пересмотр и утверждение методики начисления рентных платежей для эффективного изъятия природной ренты в пользу бюджета</p>	<p>налогов. Обеспечение фиксации части денежных средств, которая будет поступать в местный бюджет от общегосударственного налога или рентного платежа. Пересмотр действующих методик начисления рентных платежей для более эффективного изъятия ренты, прежде всего, в отношении водных, земельных и лесных ресурсов. Разработка методики расчета и изъятия экологической ренты, источником которой служат экосистемные услуги</p>	<p>платы за административные услуги, связанные с разрешениями на использование местных природных активов в хозяйственной деятельности или с целью организации развлечений и отдыха</p>	<p>природных активов. Стимулирование развития конкуренции и повышение качества услуг с привлечением природных ресурсов</p>	<p>ние природных ресурсов, сосредоточенных на их территории, как объектов концессии (включая права на использование территории между населенными пунктами, входящих в состав ОТО)</p>	<p>дательного акта о территориальных корпорациях по управлению природными ресурсами с определением их прав и обязанностей в сфере использования природных активов. Разработка законодательства о паевых инвестиционных фондах в природно-ресурсной сфере</p>	<p>ботка соответствующих положений законодательства о частной собственности на природные ресурсы. Введение правового механизма гражданской ответственности на природные ресурсы с выплатой гражданских дивидендов. Разработка правовых механизмов долгосрочной/пожизненной аренды и других инструментов ограничения права на природные ресурсы</p>	2018–2020	2020–2025	2020–2030	2018–2020	2020–2025	2018–2030
Базовый период введения (годы)	2018–2020	2020–2025	2020–2025	2020–2030	2018–2020	2020–2025	2018–2030						

Поскольку в нашей статье основное внимание сосредоточено на финансово-экономическом механизме, то целесообразно рассмотреть поведение соответствующих инструментов, обходя другие составляющие потока управления, то есть принципы, нормы, институции.

Отметим, что на отдельных этапах реализации приведенного алгоритма преобладают разные финансово-экономические инструменты. Так, на I этапе реконструкции системы хозяйствования, который касается бюджетной *децентрализации*, будут преобладать субсидиарные, фискальные налоговые и концессионные инструменты, присущие развитию государственно-частного партнерства. На II этапе, связанном с разграничением и *делегированием* расширенных полномочий территориям, с одновременным созданием территориальных корпораций (включая проектные компании) по управлению природными ресурсами, становятся важными, кроме перечисленных, квазиналоговые инструменты в виде неналоговых фискальных сборов, а также государственно-частное партнерство по созданию компаний со специальными правами заимствования (КСПЗ) как в производственной, так и в финансовой (инвестиционные фонды) сферах. На III, *деволюционном*, этапе преобразований формируются прибыльные территориальные корпоративные образования кластерного типа, действующие в сфере использования природных активов. В результате деволюции (то есть ответственной передачи общинам, общественным организациям и субъектам предпринимательской деятельности значительной части полномочий государства по использованию природных ресурсов) ощутимый вес будут иметь такие финансовые инструменты, как парафискальные платежи от пользователей субъектам хозяйствования.

Кроме того, приоритетность приобретают дивестиционные инструменты – разгосударствление собственности, долго- и бессрочная аренда (эмфитевзис) природных объектов (земель, лесных массивов) и т. д. Дивестиция как передача государством в долго- или бессрочное пользование с ограничением перечня составляющих прав собственности на определенный природный актив субъекта хозяйствования рассматривается как альтернатива приватизации, а это, в свою очередь, обеспечивает конституционность механизмов природопользования на фоне сохранения всеобщего права народа Украины на собственность по отношению к природным ресурсам. Подчеркнем, что дивестиционный инструментарий не противоречит конституционному праву собственности украинского народа на природные ресурсы. В частности, при этом используются не приватизационные механизмы, а именно те, которые сохраняют за народом право собственности на природные ресурсы, поэтому через механизмы такой собственности возможно в определенном размере изымать природную ренту на общественные нужды в виде как текущих выплат гражданских дивидендов, так и отчислений в национальный суверенный фонд для грядущих поколений.

Выводы

Таким образом, дискуссия, начало которой положено академиком В. Гейцем, побуждает к поиску новых методов и средств формирования национальной хозяйственной модели, построенной на реконструктивных принципах. В этом контексте в качестве целевого ориентира можно рассматривать политэкономический концепт общественно-демократической модели развития. В то же время использование децентрализованных форм управления природно-ресурсными активами как важного рычага улучшения социально-экономического положения территорий требует создания соответствующих институциональных условий.

В первую очередь это касается новейшего финансово-экономического механизма урегулирования природно-ресурсных отношений. Безотлагательная задача его введения заключается в обеспечении высокоэффективного, комплексного и всеохватывающего привлечения природных активов в хозяйственный оборот.

Впрочем, этот механизм должен стать частью общего алгоритма реконструктивного цикла децентрализованной системы управления развитием. Именно благодаря смене приоритетов и акцентов на разных этапах алгоритма достижения целевых ориентиров возможно обеспечить управленческий эффект гибкости в части урегулирования имущественных и собственнических интересов в обществе (в том числе отдельных пространственных образований). В частности, упорядочение процессов получения, изъятия и перераспределения рентных доходов в пользу всех субъектов экономической деятельности (включая государство, территориальные общины и отдельных личностей, то есть все население страны) будет способствовать формированию комплексных основ для преодоления кризисных явлений.

Список использованной литературы

1. Гец В.М. Особенности взаимосвязи экономических и политических трансформаций на пути к реконструктивному развитию экономики Украины // Экономика Украины. – 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. *Osobennosti vzaimosvyazi ekonomicheskikh i politicheskikh transformatsii na puti k rekonstruktivnomu razvitiyu ekonomiki 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 Russian].
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'kyu 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].

Статья поступила в редакцию 24 ноября 2017 г.
The article was received by the editorial staff on November 24, 2017.