

УДК 504.062.2

Кушнір С.О., асистент (Національний університет водного господарства та природокористування, м. Рівне)

ОСНОВНІ АСПЕКТИ ТРАНСФОРМАЦІЇ ПРИРОДНО-РЕСУРСНОЇ СФЕРИ

Обґрунтовується доцільність трансформації природно-ресурсної сфери України. Розглянуто основні аспекти трансформаційних змін. Визначено передумови трансформації відносин власності щодо перерозподілу природних ресурсів.

The article substantiates the feasibility of transforming the natural resource sector of Ukraine. The main aspects of transformational change. The conditions of transformation of property relations of redistribution of natural resources are determined.

Трансформація планової економіки в ринкову вимагає активізації перетворень в окремих сегментах господарського комплексу, в тому числі і в природно-ресурсній сфері. Трансформація економічних відносин у цій сфері вимагає розширення спектра господарських форм використання окремих видів природних ресурсів, вдосконалення інструментарію реформування відносин власності на природні блага, а також запровадження ефективних підойм фіскального регулювання. Існуючі механізми залучення складових природно-ресурсного потенціалу у відтворювальний процес вже не можуть забезпечити сприятливі організаційно-економічні передумови раціоналізації природокористування, а також його комерціалізації та інтернаціоналізації. Тому необхідним є виявлення найбільш проблемних аспектів трансформації природно-ресурсної сфери, щоб обґрунтувати магістральні напрями удосконалення інституціонального середовища господарського освоєння природно-ресурсного потенціалу.

У працях Б. Данилишина, В. Міщенко, М. Хвесика, О. Царенка розглядаються пріоритети ринкової трансформації природно-ресурсної сфери, аналізується зарубіжний досвід реформування управлінської вертикалі управління природокористуванням та форми користування, володіння та розпоряджання природними ресурсами, а також пропонуються шляхи усунення інституціональних розривів в системі фінансово-економічного регулювання природокористування [2-6]. Не достатньо 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.

Великі об'єми залучення у господарський обіг природних ресурсів, збільшення інтенсивності їх експлуатації, забруднення їх відходами виробництва

викликають накопичення протиріч між традиційним природокористуванням і раціональним екологічно збалансованим природокористуванням. Трансформація природно-ресурсної сфери передбачає оптимізацію використання ресурсів, застосування інноваційних процесів та впровадження інноваційних технологій, які забезпечать екологічно збалансований процес природокористування.

Цілями статті є обґрунтування доцільності форсування та розгляд основних аспектів трансформаційних процесів в природно-ресурсній сфері, розгляд перспективних форм перерозподілу природних ресурсів та організаційно-правових форм підприємницької діяльності у сфері природокористування.

Результати досліджень. Після прийняття нового Земельного кодексу, в якому узаконено приватну форму власності на земельні ресурси, у першу чергу, сільськогосподарського призначення, виникає необхідність розробки напрямів трансформації природно-ресурсної сфери, які сприятимуть посиленню соціальної та екологічної спрямованості природокористування, не каталізуючи лише комерційну сторону господарського освоєння природно-ресурсного потенціалу. Критерієм вибору форм та способів трансформації має бути наступне: ресурсно-екологічна безпека та соціально-економічна ефективність природокористування не мають бути полярними цілями суб'єктів природокористування, а органічно доповнювати одна одну через нові інституціональні форми господарських відносин.

Трансформаційні міни у природно-ресурсній сфері повинні проходити в міру дозрівання відповідних економічних передумов, тобто розкручування маховика ринкових трансформацій має синхронізуватись із глибоким аналізом макроекономічної кон'юнктури та комплексною оцінкою конкретної сфери діяльності (в даному випадку системи природокористування). Необхідно сформувати політику трансформаційних змін у системі природокористування, тобто демонтаж господарських форм та форм власності має відбуватись не під впливом огульної ейфорії щодо конкретного економічного укладу та певної політичної моди, а під впливом передумов, що вимагають конструктивних трансформацій.

Державні зусилля, спрямовані на регулювання і управління природокористуванням, у зарубіжних країнах сьогодні концентруються в основному на трьох напрямках. По-перше, безпосередньо здійснюються великомасштабні природоохоронні заходи (організація і фінансування НДДКР, підготовка спеціалістів, реалізація загальнонаціональних проектів природоохоронного призначення, формування екологічної інфраструктури). По-друге, забезпечується нормативно-правове регулювання (розробка природоохоронного законодавства і контроль за його виконанням, екологічна експертиза проектів, екологічне інспектування і ліцензування діючого виробництва, встановлення екологічних стандартів, норм, квот тощо). По-третє, державні структури економічно стимулюють і підтримують природоохоронну діяльність приватного сектора за допомогою субсидій, податкових пільг, позик, кредитів за низькими відсотками, режиму прискореної амортизації природоохоронного устаткування, купівлі-продажу прав на забруднення тощо [6]. Зарубіжний досвід однозначно має бути врахо-

ваний при визначенні пріоритетів ринкової трансформації природно-ресурсної сфери України.

Більше того, ринкова трансформація виступає і важливим фактором перебудови системи природокористування на модель сталого розвитку. Сталий розвиток буде забезпечений лише тоді, коли екологічна, економічна та соціальна складові будуть взаємоузгодженими та поступальний розвиток однієї з них не буде призводити до деструктивних процесів в інших. Домогтись цього можна шляхом масштабних змін інституціонального середовища з метою підвищення дієвості соціальних детермінант та економічних факторів, а також екологічної збалансованості природних ландшафтів. Ці зміни мають стосуватись питань взаємовідносин територіальних громад, що є виразниками потреб місцевого населення та безпосередніх природокористувачів щодо механізмів перерозподілу природно-ресурсної ренти та відшкодування збитків, завданих природно-ресурсній основі системи природокористування.

Практика трансформаційних змін, що проходили і проходять у національній економіці впродовж двадцяти років, не може переноситись у сферу природокористування, тому що стосується трансформації інститутів, які не є об'єктивним фактором сприятливих умов життєдіяльності, а виступають елементами економічної надбудови. Сфера природокористування – це в першу чергу баланс між можливостями природи та потребами господарського комплексу. Це і є основним обмежуючим фактором при виборі інструментів та механізмів трансформаційних змін.

Природно-ресурсна сфера торкається багатьох сфер суспільного відтворення, і тому необхідно розв'язати основні проблемні моменти застосування реформаційних заходів як щодо управління та регулювання природокористування, так і використання окремих видів природних ресурсів. За даних умов раціоналізація природокористування можлива на основі синхронної модернізації базисних інститутів (форми власності, організаційно-правові форми господарської діяльності, система управління природокористуванням), інститутів ринку (ринкова інфраструктура сфери природокористування, ринок природних ресурсів, ринок дозволів на викиди, скиди та розміщення відходів, ринок екологічних послуг та товарів), інститутів фінансово-економічного регулювання (системи податкового регулювання, кредитування, державного фінансування та бюджетного регулювання) і нормативно-правового забезпечення. Особливо прискіпливо необхідно підходити до реформування відносин власності на природно-ресурсні блага. Варто розвивати комунальний сектор у сфері природокористування, щоб прив'язати ефективність стягнення ресурсних платежів до бюджетів органів місцевого самоврядування.

Однією з основних передумов вдалої трансформації природно-ресурсної сфери є розробка нормативної і методологічної баз, які дозволять пріоритети міжнародних природоохоронних конвенцій умонтувати в державну екологічну політику, щоби вливатись у планетарну конструкцію регулювання природоко-

ристування (розробка механізмів імплементації окремих положень Кіотського протоколу у вітчизняну практику природокористування, формування ринку квот та дозволів на викиди шкідливих речовин виходячи з ємності асиміляційного потенціалу регіону світу, впровадження стимулюючих та спонукальних підойм фіскального регулювання природокористування, які використовуються у країнах розвинутого ринку) [1, С. 32].

Процес трансформації природно-ресурсної сфери включає цілий ряд аспектів, які необхідно враховувати, щоб не допустити інституціональної розбалансованості. Інституціональним аспектом трансформації природно-ресурсної сфери є:

- удосконалення владної вертикалі управління природокористуванням;
- подолання невпорядкованості відносин власності на природно-ресурсну складову національного багатства;
- усунення нерозвиненості ринків природних ресурсів та їх інфраструктурних ланок;
- формування конкурентного середовища на ринках природних ресурсів та ринках дозволів на викиди та скиди шкідливих речовин;
- підвищення адаптованості існуючих організаційно-правових форм природокористування до коливань макроекономічної кон'юнктури.

Соціальний аспект трансформації полягає у:

- підвищенні мотивації працівників природно-ресурсного сектора до впровадження сучасних форм та методів ресурсозбереження та екологізації;
- подоланні бідності населення, особливо у сільській місцевості, яка змушує використовувати природно-ресурсні блага як засіб виживання;
- усуненні викривленої ідеології підприємництва, що культивує масштабне залучення природних ресурсів у господарський оборот заради задоволення корпоративних інтересів;
- підвищенні рівня екологічної свідомості населення.

Фінансовий аспект трансформації проявляється в:

- удосконаленні міжбюджетних відносин щодо розподілу плати за використання природних ресурсів та плати за забруднення навколишнього природного середовища;
- розбудові ринкової інфраструктури кредитування природоохоронних проєктів;
- формуванні банків та бірж екологічного спрямування;
- стимулюванні ресурсозбереження та екологізації природокористування на рівні регіональних та місцевих бюджетів.

Правовий аспект трансформації полягає у:

- сучасному законодавчому оформленні майнових прав територіальних громад;
- усуненні недосконалості законодавчої бази щодо матеріальних стягнень та адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері природокористування;

- подоланні нормативно-правової неврегульованості розширення бази оподаткування використання природних ресурсів;
- ліквідації правових колізій залучення іноземних інвестицій у природно-ресурсний сектор господарського комплексу.

Вирішального значення в умовах масштабної інституціональної трансформації набуває реформування відносин власності на природно-ресурсний потенціал та елементи довкілля. Відносини власності є основою економічної діяльності будь-якого суспільства і матеріальною базою існування кожної людини. Наявність власності завжди пов'язувалася з матеріальним добробутом і наявністю влади. Категорія власності посідає центральне місце в суспільстві й визначає основи державного та суспільного устрою. В реальному житті відносини власності виступають як відносини між людьми з приводу привласнення матеріальних благ, встановлення стану їх належності, здійснення обміну ними, розподілу та споживання для задоволення матеріальних і духовних потреб. У соціальному характері відносин власності полягає її сутність, тому що поза суспільством немає й відносин власності [4].

Хибною є точка зору, що інституціоналізацією окремих форм власності (в першу чергу приватної) можна вирішити проблеми структурної перебудови природно-ресурсної сфери господарського комплексу, сприяти залученню іноземних інвестицій, прискорювати розбудову ринкової інфраструктури. В першу чергу мають бути змінені принципи взаємодії основних суб'єктів природокористування як щодо володіння, розпоряджання та використання природних благ, так і розподілу прибутків, що створюються на основі присвоєння ренти.

Реформування відносин власності як центральна ланка трансформації природно-ресурсної сфери має передувати зміні конструкції управління, а не навпаки. Чітке розмежування державної, приватної та комунальної форм власності на природні ресурси виступає основою прозорості, конкурентності та законності щодо їх використання. За таких умов система управління втрачає інертність, дирижистський характер, відходить від примату «кришування» і формує якісно нову модель регулювання використання природних ресурсів та охорони навколишнього середовища.

На думку Б. Данилишина та В. Міщенко, економічні функції, пов'язані з власністю на природні ресурси, реалізуються значною мірою формально, внаслідок чого видобування однієї їх частини стало збитковим, а іншої – почало приносити прибуток значно менший, ніж той, що відповідає їх економічній оцінці. Відомчі структури, які регулюють природокористування, намагаються зберегти себе з мінімальними змінами і не допустити послаблення своєї влади. Стосовно відносин власності на природні ресурси, законодавство виявляється не зовсім послідовним, а навіть суперечливим. Концептуальні аспекти вирішення питань власності щодо окремих ресурсів проявляють незбіг. Але головне полягає в тому, що зазначені законодавчі акти не формують механізму роз-

межування власності і не визначають відповідного розподілу повноважень між органами державного управління різного рівня [2].

Істотний вплив на специфіку регулювання відносин власності на природні ресурси мають такі чинники: ці ресурси є витвором природи, тобто створені без трудової участі людини та суспільних витрат; кількісно і якісно вони обмежені природною сферою; їх просторові межі не можна поширити шляхом відтворення або важко відтворювати; природні багатства не мають реальної вартості і, в суто економічному розумінні, не можуть бути товаром; основні природні об'єкти є фізично нерухомими і просторово не переміщуються; головний природний об'єкт – земля – є засобом виробництва в сільському і лісовому господарстві; у разі правильного використання землі як засобу виробництва її продуктивні сили не зменшуються, а зростають; відмова від використання земельних, водних, гірських та інших природних об'єктів не призводить до їх зношування, деградації та непридатності; в результаті використання нерухомих об'єктів природи як територіально-просторового базису для здійснення виробничо-господарської діяльності їх межі не змінюються тощо [4].

Оптимальне врахування всіх обставин природного походження і фактичного стану природних об'єктів суттєво впливає на взаємодію суспільства з природою. Такий підхід до правового оформлення відносин власності на природні ресурси забезпечує їх раціональне використання й ефективну охорону державою і є регулятором найважливіших суспільних відносин, що насамперед охоплює відносини власності на природні ресурси.

Реформування відносин власності на природні ресурси має враховувати ряд базових чинників, пов'язаних із забезпеченням вимог екологічної безпеки природокористування та із соціальною ефективністю використання природних ресурсів і охорони навколишнього середовища.

Принциповим моментом є обмеження права приватної власності на землі сільськогосподарського призначення, котрі являють собою не тільки основу продовольчої безпеки країни, а й є чи не найвирішальнішим чинником виживання сільського населення, яке найбільш болісно переживає трансформаційні процеси. Така думка має превалювати над традиційною тезою апологетів «скоропілого» капіталізму в Україні, буцімто зняття мораторію на вільний обіг сільськогосподарських земель викличе бум підприємницької активності в аграрній сфері та сприятиме залученню інвестиційних ресурсів у колосальних обсягах. Поки не створено критичного мінімуму інституціональних передумов розвинутого ринку землі (добре організованої системи землевпорядкування, сучасного земельного кадастру, інфраструктурних ланок земельного ринку, системи впливу місцевого самоврядування на процеси деградації ґрунтового покриву), не варто узаконювати вільну торгівлю сільськогосподарськими угіддями, інакше на українське село чекає подальше майнове розшарування, посилення соціальної напруги та ще більш інтенсивна деіндустріалізація [5].

Варто інституціоналізувати нові організаційно-правові форми підприємницької діяльності (комунгоспи, концесійний режим, кластерні утворення тощо),

що дозволять інтенсифікувати залучення природних ресурсів у відтворювальний процес та комерціалізувати всі фази природокористування без загроз для національної безпеки країни та еколого-економічної рівноваги, адже держава не втрачає вирішального права власності на елементи «природного капіталу». Варто розширювати та розвивати комунальний сектор у сфері природокористування, щоб максимальною мірою прив'язати результативність стягнення ресурсних платежів до стану фінансової самодостатності місцевого самоврядування (передача міжколгоспних лісів, водогосподарських споруд, малопродуктивних угідь, водойм місцевого значення у комунальну власність).

Проста реорганізація державних об'єднань на основі їх перетворення у корпоративні структури ще не означає швидкого підвищення соціально-економічної ефективності використання природних ресурсів регіону. Може так статись, що оволодівши частиною власності природно-ресурсного потенціалу і посиливши свій вплив на процеси природокористування, керівництво корпоративних структур перетворить природні ресурси на засіб власного збагачення, адже значно розширяться їх права щодо вибору посередників у торгівлі, використання лізингу не завжди буде відповідати вимогам екологічного законодавства, мета «отримання максимального прибутку будь-яким шляхом» буде пріоритетною в стратегії природокористувачів. Це ще більше віддалить працівників природно-ресурсної сфери від права впливати на процес використання «природного капіталу» й отримувати необхідний рівень винагороди, яка б сприяла усвідомленню ними гострої необхідності ощадливого використання природних ресурсів та тотального їх відтворення, посиленню мотиваційних важелів у господарській діяльності щодо впровадження нових способів природокористування.

Важливою складовою трансформаційних змін є удосконалення бюджетно-податкового регулювання природокористування. Актуальність розподілу функцій щодо розподілу одержуваних доходів від використання природних ресурсів між центральними органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування, з одного боку, і між регіональними та місцевими органами самоврядування, з іншого, впливає з необхідності посилення фінансової самодостатності територіальних громад. Передача у власність органів місцевого самоврядування окремих об'єктів природно-ресурсного потенціалу розширить базу для наповнення місцевих бюджетів і тим самим стимулюватиме місцеву владу до максимального вилучення обов'язкових фіскальних платежів зі сфери обігу природного капіталу. Важливо при цьому також створити систему противаг між різними рівнями управління природокористуванням, щоб не допустити узурпації володіння окремими видами природних благ та «прихватації» стратегічно важливих об'єктів.

Висновки. Процеси природокористування супроводжуються виникненням різноманітних проблем, породжених об'єктивними та суб'єктивними факторами, що пов'язано з особливостями трансформаційних процесів, енергетичною

достатністю чи недостатністю конкретного регіону, недосконалою структурою локальних природно-господарських комплексів, значним розширенням тіньового сектора, суперечностями нормативно-правової бази. Це вимагає трансформації природно-ресурсної сфери.

Виявлення найбільш деструктивних імпульсів стагнаційних процесів у сфері природокористування, ґрунтовна оцінка перспектив трансформації природно-ресурсної сфери, ліквідація нелегального використання ресурсної бази, досконале та прозоре правове оформлення прав власності на засоби виробництва, формування механізму стимулювання підприємств і бізнесових структур у напрямку ресурсозбереження та охорони довкілля, виявлення базових пріоритетів у зовнішньоекономічній, інвестиційній та інноваційній діяльності природо-експлуатуючих галузей дозволять закласти основи принципово нової політики природокористування в напрямку підвищення соціально-економічної ефективності використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки соціально-економічного розвитку.

1. Голян В.А. Сфера природокористування в сучасних умовах: системні суперечності ринкових трансформацій та проблеми управління / В.А. Голян // *Агросвіт*. – 2008. – №6. – С. 27-33.
2. Данилишин Б. Реформування відносин власності на природні ресурси / Б. Данилишин, В. Міщенко // *Економіка України*. – 2003. – №9. – С. 34-42.
3. Природно-ресурсна сфера України: проблеми сталого розвитку та трансформацій / за загальною редакцією чл.-кор. НАН України Б.М. Данилишина. – К.: ЗАТ «Нічлава». – 2006. – 704 с.
4. Природноресурсове право України: навч. посіб. / за ред. І.І. Каракаша. – К.: Істина, 2005. – 376 с.
5. Хвесик М.А. Інституціональне забезпечення землекористування: теорія і практика: [монографія] / М.А. Хвесик, В.А. Голян. – К.: Книжкове видавництво НАУ, 2006. – 260 с.
6. Царенко О.М. Фінансово-організаційні проблеми забезпечення сталого розвитку // *Вісник Сумського національного аграрного університету. Серія "Фінанси і кредит"*. – 2001. – № 2. – С. 9-12.

Рецензент: д.е.н., професор Лазаришина І.Д. (НУВГП)