



УДК 351

JEL Classification: Q 28

Драган І. О.

Східноєвропейський університет економіки і менеджменту

**УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО
РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ
ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ**

Узагальнено теоретичні підходи та практичний досвід щодо забезпечення сталого еколого-економічного розвитку. Обґрунтовано



підхід до формування нових механізмів взаємодії суб'єктів природоресурсних відносин у контексті реалізації сталого еколого-економічного розвитку в Україні. Уточнено поняття державно-приватного партнерства у сфері використання природних ресурсів.

Ключові слова: *бізнес-структури, державно-приватне партнерство, механізми взаємодії, місцеві органи влади, природні ресурси.*

Dragan I.

East European University of Economics and Management

THE IMPROVEMENT OF STATE REGULATION MECHANISM OF THE ACTIVITIES OF NATURAL RESOURCES SUBJECTS

The article deals with the conceptual foundations of innovative mechanisms of interaction of relations in the field of natural resources through public-private partnerships towards implementation of the concept of sustainable development.

Methodological bases of formation of innovative mechanisms of interaction of relations in the field of natural resources for sustainable development given in the contest includes conceptual scheme implementation partnership of state and local governments, businesses, territorial community; extension of the implementation of the principles of public-private partnerships.

Public-private partnerships in the area of natural resources are identified as the mechanism of interaction of a certain number of participants, which should be presented as government agencies and local governments and the private sector in the framework of projects that are created for the rational use of natural resources for a specified period. The public sector has the ownership and responsibility for such facilities, the right to set prices and quality standards, and leverage control of a private operator. The private sector gives an entrepreneurial experience, innovative technology, high economic efficiency.

Keywords: *businesses, public-private partnership, interaction mechanisms, local authorities, natural resources.*

ВСТУП

Узагальнення теоретичних досліджень та вивчення практичного досвіду показує, що сталий еколого-економічний розвиток неможливо забезпечити винятково економічними інструментами держави [1, 6]. В той час як у розвинених країнах переважає точка зору про вигідність природоохоронної і ресурсозберігаючої діяльності для людини, суспільства і держави, в Україні склався стереотип ставлення до



екології, відтворення як до зайвих витрат. Це обумовлює здійснення процесів управління економікою і природоохоронною діяльністю відокремлено, провокує появу і поглиблення екологічних проблем.

Важливою причиною негативних екологічних тенденцій є недооцінка реальної економічної вартості природних ресурсів і послуг, що призводить до їхнього надмірного споживання, забруднення середовища, відсутності екстернальних витрат у ціні. При цьому екологізбалансований варіант на практиці програє традиційним рішенням. Недоліком системи управління природними ресурсами України є недосконалість економічних механізмів і законодавчої бази, що регулюють їхнє використання. При цьому регіони України, які володіють унікальним ресурсним потенціалом, не здійснюють ефективного ресурсокористування і отримують бюджетні трансферти. У зв'язку з цим особливої актуальності в сучасних умовах набуває подальший розвиток інституціоналізації сфери використання природних ресурсів.

Шляхи розв'язання проблеми ефективності використання природних ресурсів, природоохоронної діяльності мають вагомий теоретичний доробок, широко представлений у працях вітчизняних і вчених близького зарубіжжя, зокрема О. Алімова, І. Бистрякова, Б. Данилишина, С. Дорогунцова, А. Мінца, В. Міщенко, М. Реймерса, А. Федорищевої, Є. Хлобистова, в яких висвітлені проблеми виявлення резервів ресурсозбереження на промислових підприємствах та організаційно-економічні, інституціональні й технічні аспекти комплексного використання природних ресурсів, підходи до оцінки природних ресурсів, а також стимулювання процесів ресурсозбереження та екологізації. Разом із тим сучасні реалії суспільного розвитку, передусім це стосується системної кризи світової економіки останнього десятиліття, обумовлюють необхідність розроблення й реалізації інноваційних механізмів взаємодії суб'єктів відносин у сфері використання природних ресурсів у напрямі реалізації концепту сталого розвитку.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Метою статті є обґрунтування положень щодо удосконалення механізму державного регулювання діяльності суб'єктів природокористування в Україні.

РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Проблема досягнення збалансованого розвитку еколого-економічних процесів може бути розв'язана шляхом впровадження інноваційних механізмів, розробки гнучкіших і адаптованих до сучасних умов інструментів стимулювання. Важливого значення при цьому набуває ефективна реалізація прав власності на природні ресурси. У зв'язку з цим необхідним є пошук нових механізмів



управління розвитком економіки, альтернативних прямому впливу. Однією з таких альтернатив є розвиток партнерських відносин бізнесу і влади, в рамках яких держава відіграє роль ініціатора та засновника, делегуючи відповідальність професійним менеджерам шляхом створення спеціальних інститутів, що організаційно відокремлені від держави (агентства, державні корпорації). Такий підхід, внаслідок децентралізації державних функцій, визначає певне підвищення ефективності управління конкретною галуззю, у зв'язку з чим знижує рівень керованості бюджетної системи і потребує дієвого та ефективного фінансового контролю.

Необхідним є збереження державної власності на природні ресурси з передачею певних їхніх видів у довгострокове користування на засадах державно-приватного партнерства для залучення інвестиційних ресурсів у цю сферу.

Останнім часом у світі в галузях, які традиційно знаходилися в державній власності та управлінні, відбуваються значні інституціональні зміни. Залишаючи за собою право регулювання й контролю за діяльністю інфраструктурних об'єктів, уряди передають їх бізнесу в тимчасове довгострокове використання. Це є логічним, оскільки з огляду на стратегічне, економічне та соціально-політичне значення природних ресурсів їх недоцільно приватизувати, але, в той же час, у державному бюджеті бракує коштів на забезпечення їхнього простого і розширеного відтворення. Саме для розв'язання цього протиріччя на початку 1990-х років у світовій господарській практиці знайшла розповсюдження концепція державно-приватного партнерства, яка стала альтернативою приватизації життєво важливих, маючих стратегічне значення об'єктів державної власності [3].

У світовій практиці господарювання поширено декілька моделей державно-приватного партнерства, серед яких найбільш відомими є концесія, здача в оренду, спільна діяльність, модель оператора.

Вибір моделі відбувається в залежності від того, в яких сферах реалізується партнерство. Так, модель оператора застосовується переважно при переробці відходів. Вона характеризується чітким розподіленням відповідальності між партнерами за умови збереження контролюючих функцій за державою.

Спільна діяльність використовується в тих видах економічної діяльності, де конкретні послуги недостатньо чітко виокремлені та визначені, а тому їх складно зробити окремими об'єктами оподаткування й амортизаційних відрахувань. В такому випадку партнерство реалізується через сумісну проектну компанію держави і приватного інвестора.

Модель концесії діє в галузях з тривалим строком окупності, а також у тих випадках, коли передача прав власності від держави до приватного партнера виключена через правові чи політичні причини.



Основними ознаками, що характеризують державно-приватне партнерство, виступають такі [3]: сторони партнерства обов'язково мають бути представлені державним і приватним секторами економіки; взаємовідношення сторін мають бути зафіксовані в офіційних документах (договорах, контрактах тощо); взаємовідношення сторін повинні носити рівноправний характер; сторони партнерських відносин повинні мати загальні цілі та чітко визначений державний інтерес; сторони мають поєднати свої вклади (гроші, цінні папери, майнові права, інтелектуальна власність тощо) для досягнення загальних цілей; сторони повинні розподіляти між собою витрати та ризики, а також брати участь у використанні одержаних результатів; як правило, збереження публічної форми власності на об'єкт, однак створення механізмів залучення партнера до управління інфраструктурою; держава чи місцеве самоврядування виконує функції просування громадських інтересів, бере участь у визначенні вартості платних послуг, контролю за якістю послуг та загальний моніторинг виконання проекту.

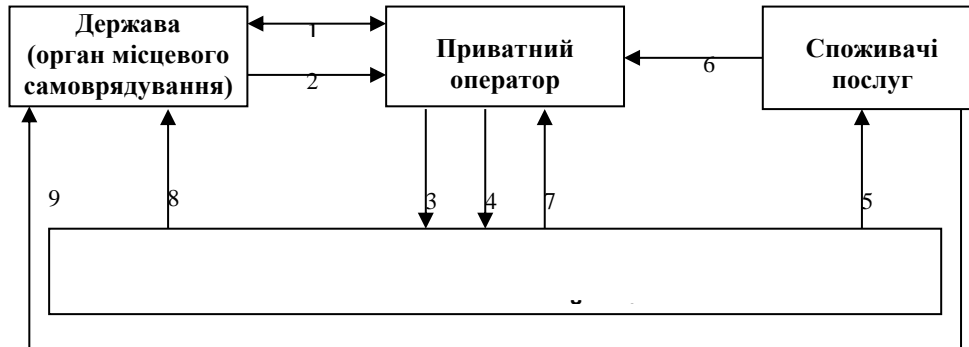
Враховуючи такі положення, перелік основних характеристик державно-приватного партнерства у сфері використання природних ресурсів необхідно доповнити такими елементами: про державно-приватне партнерство можна вести мову тільки при зміні форми управління природоресурсним об'єктом; органи влади залишають за собою право контролю над природоресурсними об'єктами; органи влади залишають за собою право встановлювати ціни та стандарти якості ресурсів і продукту (послуги), отриманого на основі його використання; за органами влади залишається відповідальність за стан природоресурсного об'єкта; місцеві органи влади несуть зобов'язання перед приватним оператором щодо надання гарантій повернення інвестицій у випадку розірвання попередніх домовленостей за їхньої ініціативи.

Наведені характеристики державно-приватного партнерства дозволяють розробити схему такого співробітництва у сфері використання природних ресурсів (рис. 1). Схема є концептуальною та не враховує особливостей кожної з форм можливої участі приватного сектору під час здійснення партнерства з державою (зокрема довірчого управління, оренди, концесії).

Аналіз міжнародного досвіду реалізації механізму державно-приватного партнерства дозволяє зробити висновок, що основними чинниками, які стримують інтерес бізнесу до участі в такому форматі взаємовідносин, є високі інституційні й комерційні ризики, а також законодавчі і соціально-економічні обмеження щодо отримання приватними інвесторами прийнятної прибутковості на вкладені кошти. Проте чимало суспільно важливих проектів, які здатні приносити прибуток протягом тривалого часу (наприклад, будівництво мостів,



доріг, аеропортів тощо), зазнають менших ризиків, пов'язаних зі змінами ринкової кон'юнктури, і є найбільш перспективними щодо реалізації механізму державно-приватного партнерства.



- 1 – угода про партнерство;
- 2 – установлення тарифів, стандартів якості, здійснення контролю;
- 3 – управління та експлуатація;
- 4 – передача досвіду, технологій та/або фінансових коштів;
- 5 – надання послуг;
- 6 – плата за послуги;
- 7 – дохід від здійснення діяльності;
- 8 – соціальний, екологічний, бюджетний ефекти;
- 9 – громадський контроль.

Рис 1. Концептуальна схема партнерства державного та приватного секторів у сфері природокористування

Джерело: власна розробка

Загалом чинне законодавство України дозволяє здійснювати партнерство між державним та приватним секторами [7]. Проте на правовому рівні не вирішена проблема адекватного фінансування суспільно важливих проектів. Наприклад, до сьогодні не існує чіткого механізму взаємодії органів виконавчої влади в ході укладання концесійного договору. Крім того, досить складно розраховувати на одержання запланованого позитивного результату, оскільки під впливом суб'єктивного фактора, який в українському суспільстві відіграє суттєву роль, умови співробітництва можуть бути переглянуті у будь-який час, що створює негативний фон для ефективної взаємодії держави та бізнесу протягом усього терміну реалізації інвестиційного проекту.

Розглядаючи можливість впровадження державно-приватного партнерства у сфері природокористування, в першу чергу слід визначитися з об'єктами державної власності, використання яких пов'язано з вирішенням відповідних завдань. На сьогодні більш



розробленими є питання у цій сфері щодо звалищ побутових відходів, техногенних родовищ у контексті покращення екологічного стану та які можуть бути використані як ресурс у виробництві. Проте нерозробленими залишаються підходи щодо державно-приватного партнерства у сфері земельних, водних, лісових ресурсів.

Суттєвим моментом реалізації державно-приватного партнерства у сфері використання природних ресурсів, зокрема щодо здатності активізувати здійснення природоохоронних функцій за рахунок іманентних йому інвестиційних можливостей, є вирішення питання економічної оцінки об'єкта, який надається державою в експлуатацію приватному партнеру. Найбільш доцільним вбачається методологічний підхід, що базується на принципі «вигоди – витрати», і тому при визначенні вартості об'єкта необхідно:

- оцінити величину очікуваного доходу від експлуатації і майбутні витрати, обумовлені освоєнням наявних запасів ресурсів;
- врахувати витрати, пов'язані з прокладкою необхідних інженерно-технічних комунікацій, які забезпечують функціонування об'єкта на початок освоєння його запасів;
- провести грошову оцінку землі, відведеної під об'єкт;
- розрахувати розмір відвернутого еколого-економічного збитку.

Дієвим імпульсом щодо впровадження механізму державно-приватного партнерства у сфері природних ресурсів може стати надання приватному партнеру податкових пільг в якості грошового вкладу з боку держави, але це питання потребує більш детального дослідження.

Крім того, обов'язковими умовами щодо ефективного використання механізму державно-приватного партнерства в природних ресурсах виступають інституціональне середовище, наявність єдиного методологічного підходу до вартісної оцінки об'єктів, а також визначення економічного потенціалу бізнесових структур, що можуть бути задіяні в якості приватних партнерів у інноваційні проекти природоохоронної спрямованості.

Базуючись на положеннях забезпечення раціонального природокористування, визначено методологічні засади розвитку державно-приватного партнерства, які враховують такі характеристики: по-перше, досягнення найкращих результатів з найменшими витратами у процесі господарській діяльності економічних і соціальних систем; по-друге, визначення критеріїв раціональності першочерговим забезпеченням соціальних та економічних інтересів і потреб людини й суспільства, а також економії сукупної праці; по-третє, забезпечення оптимізації управління виробничою, інноваційно-інвестиційною, соціальною та іншою діяльністю на основі використання різних форм господарювання і власності.



Такий підхід дає змогу виявити не лише цілісність елементів соціально-економічної системи, але і їхню системну інтеграцію, що забезпечує синергетичний ефект. Це й дає змогу соціально-економічній системі, утвореній у результаті об'єднання господарської та соціальної діяльності, більш успішно взаємодіяти із зовнішнім середовищем, забезпечувати його вимоги і тим самим досягати більш високого ефекту в результаті своєї діяльності.

В системі державно-приватного партнерства у сфері використання природних ресурсів пріоритетним є розвиток соціально відповідального партнерства, головною метою якого є зменшення негативних проявів ринкового механізму на основі участі бізнесу в розробці й реалізації державної соціально-економічної та екологічної політики, спрямованої на забезпечення сталого розвитку.

Проте слід звернути увагу, що хоча однією з основних переваг державно-приватного партнерства вважається соціальна відповідальність і громадська підзвітність, законом не передбачено звітування органів державної та місцевої влади щодо умов укладання договорів і їхнього виконання. В законі передбачено оприлюднення інформації та вмотивованого роз'яснення щодо підстав визначення переможця й відхилення пропозицій інших учасників конкурсу. У зв'язку з цим вважаємо за необхідне закріплення в цьому законі положень такого змісту:

– після укладання договору із приватним партнером державні партнери оприлюднюють у друкованих засобах масової інформації ключові умови договору та інформацію щодо очікуваних результатів реалізації проекту;

– державні партнери щорічно інформують громаду про виконання умов договорів, які укладені в рамках державно-приватного партнерства, на основі публікації відповідної інформації у друкованих засобах масової інформації.

Аналіз сучасних умов розвитку ринкової економіки в системі державного управління сталим розвитком визначив необхідність зміни у розумінні соціальної відповідальності бізнесу. Це передбачає перетворення у мотивації і поведінці бізнес-структур, які позначаються на економічній сфері суб'єкта господарювання у процесі взаємодії з іншими суб'єктами суспільних відносин (працівниками, споживачами, постачальниками, органами державної влади та місцевого самоврядування) і проявляються у поєднанні критеріїв ринкової доцільності й прибутковості із неринковими елементами у відтворювальній поведінці суб'єкта господарювання при визначенні його стратегічних цілей, що пов'язано з формуванням партнерських відносин.

Досвід впровадження державно-приватного партнерства в багатьох країнах світу демонструє, що воно повинно бути засновано на



базових принципах. Такі принципи містяться в Законі України «Про державно-приватне партнерство». Зокрема, серед них передбачено: рівність перед законом державних і приватних партнерів; заборона будь-якої дискримінації прав державних чи приватних партнерів; узгодження інтересів державних і приватних партнерів з метою отримання взаємної вигоди; незмінність протягом усього строку дії договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства, цільового призначення та форми власності об'єктів, що перебувають у державній або комунальній власності; визнання державними та приватними партнерами прав і обов'язків, передбачених законодавством України та визначених умовами договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства; справедливий розподіл між державним і приватним партнерами ризиків, пов'язаних із виконанням договорів, укладених у рамках державно-приватного партнерства; визначення приватного партнера на конкурсних засадах, крім випадків, установлених законом. Також виділяються й такі принципи: прозорості, змагальності, підзвітності, законності, зрозумілості, врахування специфіки регіону, економічної та фінансової сталості, гнучкості, рівності, соціального залучення.

На нашу думку, такий перелік має бути доповнений принципами, що відображають особливості відносин у сфері використання природних ресурсів, а саме: принцип системності, суть якого полягає в тому, що при реалізації партнерства з приватним сектором у сфері використання природних ресурсів необхідно розглядати її як систему, у якій тісно пов'язані економічні, соціальні та екологічні складові; принцип збалансованості тарифної політики, суть якого полягає в тому, що при встановленні тарифів приватним оператором повинні враховуватися, разом з необхідністю покриття витрат і отримання прибутку, ще й фінансові можливості споживачів послуг; принцип обов'язкового виконання умов партнерської угоди, суть якого полягає в тому, що всі умови партнерської угоди є обов'язковими для двох партнерів, а у випадку невиконання будь-якої з умов повинна бути передбачена сувора відповідальність для кожного з партнерів, як для приватного, так і для державного; принцип компетентності, суть якого полягає в тому, що стратегічно важливі об'єкти природних ресурсів можуть бути передані в експлуатацію тільки тим операторам, які підтвердили свою компетентність і досвід роботи в цій сфері; принцип публічності, суть якого полягає в тому, що діяльність приватного оператора при експлуатації об'єктів повинна здійснюватися відкрито для громадськості, що, у свою чергу, дає можливість їй контролювати діяльність оператора; принцип відповідального управління об'єктом приватним оператором, суть якого пов'язана зі специфікою цих об'єктів, у разі невідповідального ставлення оператора до функцій з управління таким об'єктом може призвести до екологічних катастроф



та соціальних конфліктів; принцип взаємної вигоди, суть якого полягає в тому, що взаємна вигода всіх партнерів допомагає координувати зусилля кожного для досягнення найбільшої ефективності проектів.

Таким чином, державно-приватне партнерство у сфері використання природних ресурсів являє собою механізм взаємодії певного кола учасників, які повинні бути представлені як органами державної влади та органами місцевого самоврядування, так і приватним сектором у рамках реалізації проектів, які створюються з метою раціонального використання природних ресурсів на визначений строк. Державний сектор залишає за собою право власності та відповідальність за стан подібних об'єктів, право встановлювати ціни і стандарти якості, а також важелі контролю над діяльністю приватного оператора. Приватний сектор забезпечує отримання підприємницького досвіду, інноваційних технологій, високої економічної ефективності.

ВИСНОВКИ

Обґрунтовано методологічні положення щодо удосконалення механізму державного регулювання відносин суб'єктів природокористування у контексті реалізації сталого еколого-економічного розвитку в Україні, що передбачають: концептуальну схему реалізації партнерських відносин органів державної влади та місцевого самоврядування, бізнес-структур, територіальної громади; розширення принципів реалізації державно-приватного партнерства.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Бистряков І. К. Сталий розвиток України: постмодернізм, простір, методологія управління // Вісник НАН України. 2012. № 7. С. 47–53.
2. Данилишин Б. М., Хвесик М. А., Голян В. А. Економіка природокористування : підруч. К. : Кондор, 2009. 465 с.
3. Дутко Н. Г. Європейський досвід державно-приватного партнерства [Електронний ресурс]. Режим доступу : <http://www/academy.gov.ua/ej11/txts/10dngdpv.pdf>.
4. Драган І. О. Корпоратизація управління природними ресурсами // Наук. вісник Академії муніц. управління. Серія «Управління» [зб. наук. пр.] / [За заг. ред. В. К. Присяжнюка, В. Д. Бакуменка]. Вип. 3, 2013. К. : ВПЦ АМУ, 2013. С. 41–49.
5. Стратегія забезпечення сталого розвитку України : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., м. Київ, 20 травня 2008 р. : у трьох частинах. К. : РВПС України НАН України, 2008. Ч. 1. 308 с.
6. Хвесик М. А., Бистряков І. К. Інноваційні домінанти сталого розвитку України // Проблеми інноваційно-інвестиційного розвитку. 2011. № 2. С. 188–199.
7. Про державно-приватне партнерство : Закон України від 01.07.2010 № 2404 // Відомості Верховної Ради України. 2010. № 40. Ст. 524.

Дата надходження до редакції – 25.10.2017 р.