

Д. О. Кондратьєва,
Академія муніципального управління

ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕТОДИЧНИХ ПІДХОДІВ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ПЛАТИ ЗА ВИКОРИСТАННЯ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ У КОНТЕКСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СТАЛИМ РОЗВИТКОМ

Стаття присвячена дослідженню ефективності використання природних ресурсів у ринкових умовах. Доведено, що трансформація системи управління природокористуванням має бути зорієнтована передусім на зміну методів та інструментів управління використанням природних ресурсів.

The article investigates the effective use of natural resources in market conditions. Proved that the transformation of environmental management must be focused primarily on changing the methods and tools management of natural resources.

Ключові слова: методи, механізм, природні ресурси, регулювання, рента, сталий розвиток.

ВСТУП

Формування в Україні соціально-економічної моделі, зорієнтованої на сталий екологічнобезпечний розвиток, вимагає докорінної зміни умов та способів господарювання, системної перебудови господарського механізму, його екологізації, яка передбачає реформування системи управління природокористуванням. Адаптація збереження негативних тенденцій у сфері природокористування — максимальне використання всієї сукупності природних ресурсів без створення дієвого механізму їх відтворення — матиме наслідком не лише деградацію навколишнього середовища, а й стане додатковим фактором деформації економічних відносин.

Виходячи з підпорядкованості короткострокових цілей соціально-економічного розвитку довгостроковим, вихідною теоретичною передумовою розроблення та реалізації політики управління природокористуванням мають стати критерії еколого-економічного зростання, в основу визначення якого покладена концепція екологічного боргу як однієї зі складових національного багатства.

Трансформація системи управління природокористуванням має бути зорієнтована передусім на зміну методів та інструментів управління використанням природних ресурсів. Актуальність вирішення цього науково-практичного завдання дедалі зростає, оскільки багатьма вченими зазначається, що у сучасних економічних реаліях багатьох країн природний капітал поряд з виробленим виступає як фактор обмеження економічного розвитку.

Проблеми ефективності використання природно-ресурсного потенціалу та природоохоронної діяльності вже давно розглядаються в працях вітчизняних вчених та вчених близького зарубіжжя, зокрема у роботах О. Балацького, Б. Буркинського, О. Веклич, Т. Галушкіної, Л. Гринів, А. Гусєва, Б. Данилишина, С. Дорогунцова, А. Жулавського, О. Кашенко, Н. Лук'янчикова, Л. Мельника, Є. Мішеніна, В. Міщенко, П. Олдака, Н. Пахомової, О. Рюміної, Є. Хлобистова, Л. Шостак та ін.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Метою статті є дослідження проблеми ефективності використання природних ресурсів як фактора обмеження економічного розвитку.

РЕЗУЛЬТАТИ

Сьогодні проблема ефективності використання природних ресурсів досліджується переважно у контексті

ефективності державного впливу на сферу природокористування, зокрема сферу рентних відносин, яка, на думку багатьох науковців, потребує суттєвих удосконалень [1; 2; 3; 5; 6]. Проблема трансформації рентних відносин розглядається передусім у контексті фінансової забезпеченості заходів у сфері природокористування та охорони навколишнього середовища.

Традиційно вважається, що природна рента як основна складова економічної ренти містить широкі можливості для реалізації політики еколого-економічного регулювання. Використання природної ренти як інструмента управління природокористуванням дозволяє забезпечити більш ефективне використання природних ресурсів, зменшити негативні екологічні наслідки його виробничого використання. Багатьма ученими наголошується, що саме у категорії ренти найбільш очевидним є поєднання екологічної та економічної складової інтєресу суб'єкта господарювання, оскільки рента, по суті, є вартісним показником доходу, що безпосередньо відображає взаємодію виробництва і довкілля. У роботах [7], зокрема підкреслюється, що рентні відносини представляють той окремий випадок, коли інтереси охорони природного середовища і інтереси економічного розвитку не суперечать один одному.

Проте, на нашу думку, відсутність такої суперечності можливе лише за умови дії адекватних механізмів вилучення, розподілу і перерозподілу ренти, які мають забезпечувати ефективне використання природних ресурсів. Мається на увазі, що природні ресурси, які використовуються у виробничому процесі, забезпечують отримання певного доходу, частина якого може бути спрямована на відтворення цього ресурсу. Причому мова йде не лише про відтворювані природні ресурси, а про ресурсний потенціал загалом, тобто про використання досягнень науково-технічного прогресу — розробку нових джерел енергії, різноманітних замінників для невідтворюваних ресурсів, винаходи, впровадження безвідходних технологій тощо.

Твердження щодо платності використання природних ресурсів сьогодні є фактично беззаперечним. Проте питання вилучення рентних доходів відноситься до найбільш дискусійних.

У теорії висловлюється ряд аргументів на користь вилучення ренти. По-перше, воно не порушує принципів свободи ринкової торгівлі і найменше деформує економіку; по-друге, перенесення тягаря податків на ренту дозволяє зменшити податковий тиск на оплату праці, що сприяє підвищенню рівня добробуту; по-третє, у цьо-

му випадку знижується податковий тиск на прибуток, що, у свою чергу, сприяє зростанню обсягів інвестицій у виробництво, зростанню зайнятості; по-четверте, витрати, пов'язані зі збором ренти, менші, ніж зі справлянням податків.

Підтвердженням таких теоретичних аргументів є позитивний досвід формування системи рентних відносин у багатьох країнах, де в податковому законодавстві існує поняття природної ренти — надприбутку, що отримується за рахунок використання корисних копалин, і світова практика рентного оподаткування, зокрема нафтовидобутку, свідчить, що частка природної ренти, що вилучається державою, сягає 80% [4].

Деякі противники вилучення природної ренти як методу регулювання природокористування аргументують свою позицію тим, що такий метод є ринково невиправданим, оскільки позбавляє підприємця його законної винагороди. Наголошують на недоцільності вилучення і перерозподілу природної ренти, пояснюючи це, по-перше, відсутністю у сучасній економічній науки можливості визначити величину ренти; по-друге, позбавленням стимулів до виробничої діяльності, оскільки неправомірно і неможливо оподатковувати будь-які фактори, що зумовлюють диференціацію в умовах виробництва, оскільки це приведе до його згорання [2].

Дійсно, проблема вилучення та перерозподілу природної ренти як доходу, що забезпечується використанням природних ресурсів, може бути вирішена за умови наукового обґрунтування розміру отриманої ренти, оскільки традиційно вважається, що вилучатися має абсолютна рента та диференційна рента I, оскільки диференційна рента II є результатом здійснення додаткових інвестицій безпосередньо природокористувачем. Вилучення рентних доходів потребує вирішення двох взаємопов'язаних завдань, саме:

— теоретичного обґрунтування ставок рентних платежів на основі класичної теорії ренти;

— формування дієвого механізму вилучення ренти.

Однак, у сучасній економічній науці відсутній інструментарій поділу диференційної ренти за видами. Зокрема у роботі [2] наголошується, що як неможливо чітко виокремити загальний ефект за факторами виробництва, так само неможливо точно поділити диференційну ренту на рентоутворюючі складові з метою встановлення плати за природні ресурси. Тобто таке виділення може бути досить умовним, оскільки розмір ренти, зумовленої якістю природних ресурсів чи додаткового доходу, отримання якого пов'язане, наприклад, з технічним рівнем виробництва, залежить від поєднання всієї сукупності факторів.

Механізм вилучення і розподілу ренти, що існує сьогодні в Україні, не можна вважати ефективним ні з фіскальної точки зору, ні з позиції регулювання природокористування, ні з позиції забезпечення нормальних процесів відтворення. Встановлена законодавчими та нормативними актами система платежів за використання природних ресурсів та забруднення навколишнього природного середовища, розподіл надходжень між бюджетами різних рівнів не заохочує суб'єктів господарювання до раціонального природокористування і, незважаючи на переважно фіскальний характер, не є вагомим джерелом фінансових ресурсів для реалізації комплексних загальнодержавних і регіональних екологічних програм та природоохоронних проектів конкретних підприємств. Сучасна рентна політика призводить до того, що суб'єкти господарювання намагаються забезпечити собі не стільки власність, скільки активи, використання яких забезпечує отримання рентних доходів.

Отже, теоретико-методичні складності обґрунтування розміру ренти для різних видів природних ресурсів не дають можливості реалізувати принцип обґрунтованості у справлянні плати за використання природних ресурсів. Тому формування механізму управління використанням природних ресурсів на засадах сучасної політики вилучення ренти не можна розглядати як ефективний.

Ми пропонуємо економічний механізм управління використанням природних ресурсів формувати, ґрунтуючись на дискусійному, проте, на нашу думку, теоретично обґрунтованому підході, що визначає необхідність застосування до управління природними ресурсами принципів управління виробленим капіталом. Ми вважаємо, що підвищити ефективність (як з фіскальної, так і з відтворювальної точки зору) використання природних ресурсів можливо, якщо розглядати державу як інвестора у відносинах з природокористувачем. Мається на увазі, що при наданні права на використання природних ресурсів, держава виступає у ролі інвестора і, як інший інвестор, вона займає активну позицію щодо управління "портфелем" своїх активів, яка передбачає встановлення вимог до ефективності вкладень, забезпечення відтворення або збереження капіталу, його можливості якнайдовше генерувати дохід — природну ренту.

Особливого значення у вирішенні цього завдання набуває питання розроблення науково-методичних підходів до встановлення плати за використання природних ресурсів, яка фактично буде визначати обсяг вилучення природної ренти у природокористувачів.

Економічний зміст такої плати можна тлумачити як певний відсоток за користування капіталом, у даному випадку природним.

У своїй теоретичній основі такий підхід пов'язаний з теорією процента І.Фішера, який розглядає капітал як деяку універсальну категорію — як запас багатства у вартісній та натурально-речовій формах. Такий підхід дав можливість І.Фішеру обґрунтувати єдину природу всіх видів доходів. На відміну від класичної політичної економії, яка досліджує особливості формування та руху різних видів доходу, виокремлюючи характерні особливості та відмінності кожного з них, у даному підході прибуток, рента, заробітна плата об'єднуються під загальною категорією "дохід". Тобто земля і праця виступають у вигляді особливого роду капіталу, що дає можливість ренту і заробітну плату розглядати як особливу форму процента. Отже, у даній теоретичній моделі процент розглядається не як окремий дохід, а здебільшого як характеристика всіх доходів, як сполучна ланка між капіталом і доходом.

Крім того, у встановленні плати за використання природних ресурсів як певної ставки процента (rate of interest) на цей капітал забезпечується можливість узгодження еколого-економічних інтересів, оскільки традиційно процент розглядається як індикатор та одночасно універсальний інструмент узгодження економічних інтересів, про що свідчить значення слова у англійській мові (interest — інтерес, процент).

Отже, можна стверджувати, що плата за використання природних ресурсів є інструментом узгодження еколого-економічних інтересів, яка у системі управління природокористуванням має виконувати такі функції:

- сприяння використанню обмеженої кількості природних ресурсів та благ з максимальною ефективністю;
- розподіл використання природних ресурсів та благ у часі;
- оптимізація територіального розміщення виробництва;
- стимулювання ефективного використання наявних природних ресурсів.

Практичне застосування плати за використання природних ресурсів як інструменту управління природокористуванням вимагає удосконалення (трансформації) чинного фінансово-організаційного механізму справляння плати за використання природних ресурсів. На нашу думку, одним із варіантів побудови такого механізму є застосування цінних паперів — екологічних облігацій.

Під екологічною облігацією ми розуміємо безстроковий (рентний) борговий цінний папір, що засвідчує відносини, які виникають у сфері природокористування між державою та природокористувачем та пов'язані з наданням у виробниче користування певної сукупності природних ресурсів із зобов'язанням емітента сплачу-

вати дохід у вигляді відсотка (купона) від номінальної вартості облігації. При цьому екологічна облігація виступає специфічним цінним папером, номінал якої визначає економічна оцінка природних ресурсів, що надається у використанні.

Застосування екологічних облігацій, що фактично буде являти собою вилучення частини рентних доходів природокористувачів, може, на нашу думку, створити умови для реалізації ефективної політики управління використанням природних ресурсів, створити механізми розподілу елементів природних ресурсів, акумуляції, вилучення, розподілу рентних доходів між державою та природокористувачем, створення обґрунтованих механізмів розподілу між бюджетами різних рівнів.

Звичайно, використання екологічних облігацій вимагає вирішення однієї з найбільш складних теоретико-методологічних проблем — економічної оцінки природних ресурсів. Проте результати досліджень, представлені сьогодні [5], свідчать, що для окремих видів природних ресурсів сучасний доробок економічної науки дає можливість використовувати існуючі оцінки для проведення розрахунків за запропонованими у даній роботі підходами.

Ми вважаємо, що застосування екологічної облігації має ряд переваг перед податковими інструментами вилучення природоресурсної ренти, зокрема:

— більша гнучкість, оскільки податки повинні носити стабільний, довготривалий характер;

— можливість диференційованого підходу до конкретного природокористувача з урахуванням якості природних ресурсів, що використовуються, та індивідуальних параметрів його еколого-економічної діяльності;

— "адресність", цільовий характер встановлення пільг та знижок при визначенні розміру купона природокористувачам, які інвестують кошти у проекти природоохоронного призначення, відтворення природних ресурсів.

— можливість виокремити грошовий потік, який може виступити забезпеченням подальшого реінвестування заходів у сфері охорони довкілля, відтворення природних ресурсів, тобто створити механізм фінансування природоохоронних програм та проектів загальнодержавного, регіонального або корпоративного рівнів.

Вказані переваги дозволять підвищити ефективність і запровадити диференціацію системи платності за право користування природними ресурсами.

Екологічна облігація хоч і має назву облігації, проте має деякі відмінності з класичним борговим цінним папером. По-перше, у даному випадку не передбачається надання емітенту грошових коштів у обмін на облігацію, як у стандартній схемі облігаційної позики, натомість емітент отримує право використовувати природні ресурси. По-друге, екологічна облігація не випускається (принаймні на першому етапі її впровадження) у відкритий обіг, отже, її курсова вартість не визначається. По-третє, у емітента не виникає безпосереднього зобов'язання щодо погашення номіналу облігації у грошовій формі.

Крім того, екологічна облігація є безстроковою з можливістю перегляду умов та відкликання, тобто може розглядатися як облігація з вбудованим опціоном. Безстроковий характер екологічної облігації визначається умовами емісії.

Екологічна облігація, з одного боку, є борговим цінним папером, який засвідчує відносини між емітентом та утримувачем, а з іншого — виступає як інструмент екологічного регулювання, що зумовлює відмінності організації системи забезпечення та регулювання їх обігу.

Ефективне функціонування екологічної облігації як інструменту вилучення природної ренти у системі управління природокористуванням, яка базується на принципі узгодження еколого-економічних інтересів, можливе за умови поєднання функціональних завдань двох складових:

— системи загального та спеціального екологічного управління;

— системи організації регулювання обігу цінних паперів.

Кожна система представлена відповідними органами державного управління, які в межах своїх повноважень забезпечують функціонування механізму екологічних облігацій.

Окрім формування організаційних засад впровадження запропонованого механізму справляння плати за використання природних ресурсів необхідно також викласти основні підходи до визначення параметрів облігацій, зокрема величини купона, який фактично буде визначати рівень вилучення рентних доходів, адже обґрунтування саме цієї величини має сприяти еколого-економічному зростанню природокористувача, держави та регіону. З одного боку, необхідно забезпечити компенсацію негативного впливу на довкілля та використанні природні ресурси, сформувати фінансову базу їх відтворення, а з іншого — забезпечити зацікавленість суб'єкта господарювання у здійсненні своєї діяльності.

ВИСНОВКИ

Встановлена в Україні система платежів за використання природних ресурсів та забруднення навколишнього природного середовища, розподіл надходжень між бюджетами різних рівнів не заохочує суб'єктів господарювання до раціонального природокористування. Незважаючи на переважно фіскальний характер, вона не є вагомим джерелом фінансових ресурсів для реалізації комплексних загальнодержавних і регіональних екологічних програм та природоохоронних проектів конкретних суб'єктів господарювання.

Проблема вилучення та перерозподілу природної ренти як доходу, що забезпечується використанням природних ресурсів, може бути вирішена за умови наукового обґрунтування розміру отриманої ренти, оскільки традиційно вважається, що вилучатися має абсолютна рента та диференційна рента I, оскільки диференційна рента II є результатом здійснення додаткових інвестицій безпосередньо природокористувачем.

Отже, обов'язковою умовою реалізації державної політики у сфері природокористування, зорієнтованої на еколого-економічне зростання, є формування ефективного економічного механізму управління використанням природних ресурсів, що вимагає поступової трансформації фінансового механізму ресурсоспоживання, зокрема визначення та справляння плати за використання природних ресурсів.

Література:

1. Буздалов И. Природная рента как категория рыночной экономики / И. Буздалов // Вопросы экономики. — 2004. — № 3. — С. 24—35.
2. Веклич О. Фінансові інструменти вилучення екологічної ренти / О. Веклич // Економіка України. — 2008. — № 9. — С. 27—37.
3. Волконский В.А. Природная рента и методы ее оценки / В.А. Волконский, А.И. Кузовкин, А.Ф. Мудрецов // Проблемы прогнозирования. — 2005. — № 1. — С. 50—61.
4. Гончаров Ю.А. Единый рентный налог как инструмент управления ресурсами и стимулирования экономического роста: аргументы за и против / Ю.А. Гончаров // Финансы. — 2004. — № 5. — С. 181—184.
5. Данилишин Б.М. Наукові нариси з економіки природокористування: монографія / Б.М. Данилишин. — К.: РВПС України НАН України, 2008. — 280 с.
6. Понкратов В. В. Ресурсные платежи как инструмент налоговой политики / В. В. Понкратов // Вестник Удмуртского университета. — 2003. — № 3. — С. 132—138.
7. Рюмина Е.В. Соотношение природной ренты и экологических издержек / Е.В. Рюмина // Проведение оценки воздействия на окружающую среду в государствах-участниках СНГ и странах Восточной Европы. — М.: Государственный центр экологических программ, 2004. — С. 92—98.

Стаття надійшла до редакції 28.12.2011 р.