

УДК 330: 502

*І. В. Драган,
к. е. н., старший науковий співробітник,
ДУ "Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України"*

ФОРМУВАННЯ СТРАТЕГІЧНОЇ МОДЕЛІ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ В РИНКОВИХ УМОВАХ ГОСПОДАРЮВАННЯ В РАМКАХ ПРОСТОРОВОГО СОЦІАЛЬНО- ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ

*I. Dragan,
PhD in Economics Public Institution "Institute of Environmental Economics and Sustainable Development,
National Academy of Sciences of Ukraine"*

THE FORMATION OF STRATEGIC MODEL OF PUBLIC MANAGEMENT OF NATURAL RESOURCES AS A BASIS SPATIAL SOCIAL AND ECONOMIC DEVELOPMENT

У статті здійснено теоретичне обґрунтування та запропоновано стратегічну модель державного регулювання природокористування в ринкових умовах господарювання в рамках просторового соціально-економічного розвитку України.

It's theoretical basis for the strategic model of public management of natural resources in market conditions in the spatial socio-economic development of Ukraine.

Ключові слова: відтворення, державне регулювання, природокористування, раціональне використання, стратегічна модель.

Key words: reproduction, government regulation, environmental management, sustainable use, the strategic model.

ВСТУП

Розв'язання екологічних проблем, забезпечення раціонального використання і відтворення природних ресурсів з позиції державного управління має базуватися на комплексному використанні адміністративно-правових, економічних, організаційно-управлінських методів реалізації принципів раціонального природокористування та природоохоронної діяльності [7]. При цьому особливу увагу необхідно приділити питанням всебічного, ефективного управління природокористуванням [4]. Його ефективність полягає у забезпеченні поєднання оптимального розвитку суспільного виробництва з раціональним використанням та відтворенням природних ресурсів [6].

Розв'язання проблеми ефективного використання природних ресурсів, природоохоронної діяльності мають вагомий теоретичний доробок, широко представлений в працях вітчизняних та вчених близького зарубіжжя, зокрема А. Аганбегяна, О. Алімова, І. Бистря-

кова, Л. Горєва, Б. Данилишина, С. Дорогунцова, А. Мінца, В. Міщенко, М. Реймерса, А. Федорищевої, М. Хвєсика, Є. Хлобистова та інших, 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 та реалізації інноваційних механізмів взаємодії суб'єктів відносин у сфері використання природних ресурсів у напрямі реалізації концепту сталого розвитку.

МЕТА СТАТТІ

Метою статті є обґрунтування стратегічної моделі державного регулювання природокористування в рин-

кових умовах господарювання в рамках просторового соціально-економічного розвитку України.

РЕЗУЛЬТАТ

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.

Визначено, що в сучасних умовах розвитку економіки та наявної структури власності держава, незважаючи на приватизацію, залишається одним з основних власників. Дослідження зарубіжного досвіду реформування системи державного регулювання економіки доводить, що держава не спроможна належним чином відтворити культуру акціонерного контролю і управління, яка сформувалася у сфері бізнесу. Держава завжди буде тяжіти до адміністративних методів або поступово ставати пасивним власником, що не сприятиме розвитку та примноженню власності. У цілому, незважаючи на приклади фінансової участі держави в спільних проектах, основне фінансове навантаження припадає на бізнес, який набуває права володіння та користування відповідною власністю. Тому виникає об'єктивна необхідність переосмислення державою не тільки своїх основних функцій в цілому, але й підходів до власної ролі як власника.

Виходячи з цього, визначено необхідність приділення особливої уваги пошуку нових механізмів управління розвитком економіки, альтернативних прямому впливу. Однією з таких альтернатив є розвиток партнерських відносин бізнесу і публічного сектора, в рамках яких органи влади відіграють роль ініціатора та засновника, делегуючи відповідальність професійним менеджерам шляхом створення спеціальних інститутів, що організаційно відокремлені від держави. Такий підхід, внаслідок децентралізації державних функцій, визначає певне підвищення ефективності управління конкретною галуззю, у зв'язку з чим знижує рівень керованості бюджетної системи та потребує дієвого та ефективного фінансового контролю.

Принциповим положенням є збереження публічної власності на природні ресурси з передачею певних їх видів в довгострокове користування на засадах публічно-приватного партнерства для залучення інвестиційних ресурсів у зазначену сферу.

Останнім часом у світі у галузях, які традиційно знаходилися в державній власності та управлінні, відбуваються значні інституціональні зміни. Залишаючи за собою право регулювання та контролю за діяльністю інфраструктурних об'єктів, уряди передають їх бізнес-структурам у тимчасове довгострокове користування. Це виглядає цілком логічним, оскільки, враховуючи стратегічне, економічне та соціально-політичне значення природних ресурсів, їх недоцільно приватизувати, але, в той же час, у держави бракує коштів на забезпечення їх простого та розширеного відтворення. Саме для розв'язання цього

протириччя на початку 1990-х років у світовій господарській практиці знайшла розповсюдження концепція публічно-приватного партнерства, яка стала альтернативою приватизації життєво важливих, маючих стратегічне значення об'єктів державної власності [1].

Необхідно зазначити, що загалом чинне законодавство України дозволяє реалізовувати партнерські відносини між публічним та приватним секторами [2]. Проте, на правовому рівні до кінця не вирішена проблема адекватного фінансування суспільно важливих проектів. Зокрема, до сьогодні не існує чіткого механізму взаємодії органів виконавчої влади щодо укладання концесійних угод. Крім того, досить складно розраховувати на одержання запланованого позитивного результату, оскільки під впливом суб'єктивного фактору, 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 всього терміну реалізації інвестиційного проекту.

Розглядаючи можливість впровадження публічно-приватного партнерства в сфері природокористування, в першу чергу, слід визначитися з об'єктами 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 не розробленими залишаються підходи щодо публічно-приватного партнерства у сфері земельних, водних, лісових ресурсів. На нашу думку, це виступає суттєвим фактором, що стримує реалізацію концепту сталого розвитку в межах території України.

Разом із тим загальні світові тенденції щодо забезпечення екологоорієнтованої економічної діяльності територій свідчать, що суттєвим фактором у досягненні позитивних результатів в процесі соціально-економічного розвитку територіальних громад є правильна організація управління природними ресурсами. Пріоритетні аспекти його вдосконалення обумовлені трьома складовими, а саме: підвищенням рівня капіталізації природних ресурсів, корпоративізацією природно-ресурсних відносин, формуванням відповідного інституційного середовища.

Капіталізація природних ресурсів спрямована на збільшення частки регіональної доданої вартості, що може бути направлена на активізацію відтворювальних процесів як базису покращення життя населення. Суттєвим елементом такої складової є підвищення природно-ресурсної ренти із забезпеченням адекватних умов її розподілу. Вирішення зазначеного аспекту передбачає: по-перше, подолання існуючих фінансових обмежень за рахунок ефективного розміщення і використання наявних природно-ресурсних активів у бізнес-структурах з метою максимізації їх вартості та доходу; по-друге, забезпечення раціонального використання фінансового ресурсу на основі проектного управління на користь забезпечення сталого розвитку території.

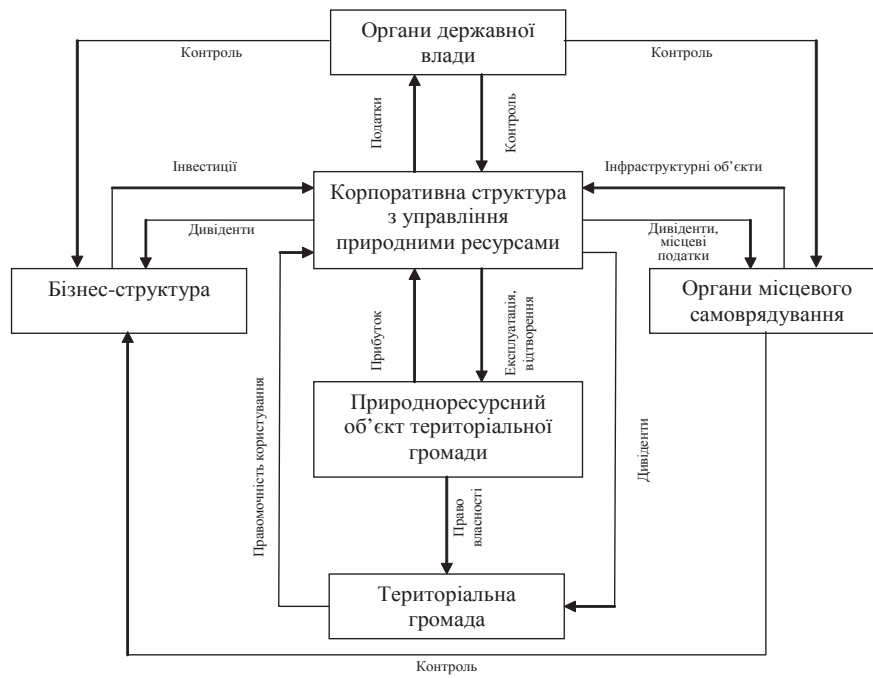


Рис. 1. Стратегічна модель регулювання природокористування в ринкових умовах господарювання в рамках просторового соціально-економічного розвитку

Корпоратизація природно-ресурсних відносин передбачає необхідність залучення громад до процесу перерозподілу територіальної природної ренти в напрямі забезпечення суспільних соціальних та екологічних інтересів. Підставою для цього виступають норми ст. 13 Конституції України, яка закріплює право власності Українського народу на землю, її надра, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України [5]. У зв'язку з цим виникає необхідність формування корпорацій змішаного типу, до яких територіальна громада через місцеві владні структури може входити зі своїми природно-ресурсними активами. Найбільш сприятливою формою корпорацій, у рамках якої формуються можливості гармонізації інтересів бізнесу, регіональної влади та громади, на сьогодні є холдингові компанії [3]. Досягнення очікуваних результатів можливе за рахунок визначення у територіальному просторі відповідних додаткових структур природно-ресурсного менеджменту, орієнтованих як на окремі ресурси, так і їх комплекси.

Узгодження інтересів учасників природо-ресурсних відносин може бути досягнуто на основі формування стратегічної моделі державного регулювання природокористування в ринкових умовах господарювання в рамках просторового соціально-економічного розвитку, що врегульовує чотиристоронні відносини представників бізнесу, територіальної громади, органів державної влади та місцевого самоврядування (рис. 1). Останні в рамках корпоративного утворення представляють інтереси власника природних ресурсів — територіальної громади, входячи, разом із представниками органів державної влади, що реалізують контрольну функцію, — до складу наглядової ради та ревізійної комісії корпорації, чим сприяють підвищенню економічного ефекту від діяльності, збільшенню вартості капіталу та задоволенню суспільних потреб.

Управління корпорацією у цій сфері має бути спрямоване на формування сприятливих тенденцій відносно використання природних ресурсів, їх ра-

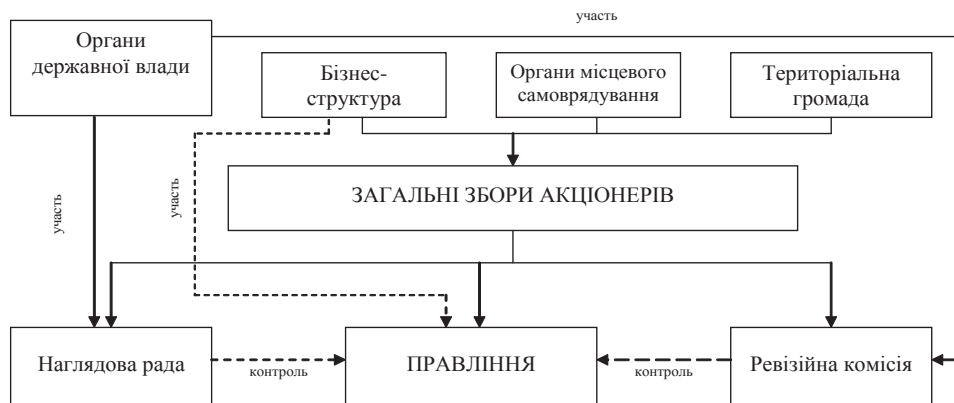


Рис. 2. Система управління корпорацією у сфері природокористування

ціональне споживання, зменшення можливих ризиків і загроз, забезпечення поточних потреб користувачів, збереження і примноження наявного ресурсного потенціалу. Це може бути досягнуто на основі механізму узгодження інтересів учасників природоресурсних відносин. Базисом цього виступає формування системи управління корпорацією (рис. 2).

Таким чином, місцева влада й територіальна громада, що володіє природними ресурсами, отримують засіб додаткового забезпечення умов самовідтворення територіальної господарської системи, включаючи вирішення проблем інвестування в інноваційні технології щодо відтворення сприятливого навколишнього середовища.

У зазначеному контексті процес формування інституційного середовища набуває чітких ознак, оскільки стосується конкретних кроків щодо необхідності розвитку регіонального правового простору в напрямі забезпечення основ регламентації специфічних умов сталого розвитку території.

Слід зазначити, що існуючий в Україні механізм управління природними ресурсами переважно оперує групою специфічних регуляторів, які в основному стосуються проблем регулювання екологічної поведінки галузевих виробництв, і не вирішує питань узгодження інтересів учасників природно-ресурсних відносин.

З метою удосконалення системи управління природними ресурсами на територіальному рівні необхідно реалізувати відповідний комплекс заходів. По-перше, опрацювати схеми взаємодії державного та приватного секторів у сфері використання природних ресурсів, з визначенням основними суб'єктами господарювання холдингових компаній з управління природними ресурсами, за участю органів державної влади та місцевого самоврядування, бізнес-структур, територіальних громад.

По-друге, впровадити нові форми управління експлуатацією природо-ресурсних об'єктів, включаючи оновлення стандартів якості природних ресурсів та тарифів їх використання; удосконалення контролю з боку органів влади та громадськості за станом територіальних природно-ресурсних об'єктів; підвищення відповідальності органів влади за стан природо-ресурсних об'єктів; забезпечення умов раціонального розподілу соціальних, екологічних та бюджетних ефектів від використання природних ресурсів територій.

По-третє, упорядкувати відносини володіння, розпорядження та використання територіальних природних ресурсів на засадах сталого розвитку, з посиленням юридичної відповідальності за нераціональне та нецільове використання природних ресурсів.

По-четверте, розробити методичні положення щодо здійснення комплексної оцінки регіональних природних ресурсів, прогнозування процесів раціонального природокористування і екологічного стану довкілля, підвищення рівня капіталізації природних ресурсів; розподілу природо-ресурсної ренти, забезпечення багаторівневої стратегії управління

природними ресурсами, а також програми її реалізації.

По-п'яте, запровадити систему паритетної участі держави, регіональних, місцевих владних та бізнесових структур-суб'єктів природокористування в управлінні природно-ресурсними комплексами.

По-шосте, створити мережі спеціалізованих інвестиційних центрів при владних структурах або під їх контролем, основним завданням яких стане акумуляція коштів, отриманих у результаті перетворення природних ресурсів у фінансові активи із забезпеченням перерозподілу дивідендів та інших доходів між власниками і користувачами природних ресурсів, з урахуванням регіональних, місцевих та загальнодержавних інтересів.

Такий підхід відповідає тенденціям на світовому фінансовому ринку, який відреагував на виснаження природних ресурсів впровадженням інноваційних фінансових продуктів та інструментів, пов'язаних з управлінням природними ресурсами та спрямованих на збереження, збільшення кількості та покращення їх якості.

ВИСНОВОК

Запропоновано стратегічну модель державного регулювання природокористування в ринкових умовах господарювання в рамках просторового соціально-економічного розвитку, що базується на корпоративній системі управління за участю держави, органів місцевого самоврядування, бізнес-структур, територіальних громад.

Література:

1. Дутко Н.Г. Європейський досвід державно-приватного партнерства [Електронний ресурс] / Н.Г. Дутко. — Режим доступу: <http://www/academy.gov.ua/ej11/txts/10dngdpv.pdf>
 2. Закон України "Про державно-приватне партнерство" від 01.07.2010 № 2404 // Відомості Верховної Ради України. — 2010. — № 40. — Ст. 524.
 3. Інституціоналізація природно-ресурсних відносин: [монографія] / за заг. ред. д.е.н., проф., академіка НААН України М.А. Хвесика. — К.: ДУ "Інститут економіки природокористування та сталого розвитку", 2012. — 400 с.
 4. Кашенко О.Л. Механізми фінансового і правового регулювання у природокористуванні / Кашенко О.Л. // Фінанси України. — 2001. — № 2. — С. 141—146.
 5. Конституція України Верховна від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30 — ст. 141.
 6. Пінчук Н.М. Підвищення ефективності державного управління й фінансування у сфері надкористування / Н.М. Пінчук // Фінанси України. — 2004. — № 6. — С. 59—66.
 7. Смирнова Е.В. Эколого-экономическая оценка природных ресурсов: цели, необходимость и подходы / Е.В. Смирнова // Экономика: проблемы теории та практики: 36. наук. праць. — Дніпропетровськ, 2005. — Вип. 201. — Том III. — С. 728—733.
- Стаття надійшла до редакції 20.06.2013 р.*