

УДК 330.15:338.242(477)

ФОРМУВАННЯ МОДЕЛІ ФУНКЦІОНУВАННЯ РИНКОВИХ МЕХАНІЗМІВ У СФЕРІ ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ В УКРАЇНІ*Кравців В.С., Жук П.В.*

Розглянуто методологічні основи підвищення ролі і місця природних ресурсів у системі економічних відносин в умовах ринкової моделі господарювання. Обґрунтовано значення шляхів, форм і методів економічного регулювання відносин природокористування у досягненні цілей сталого розвитку. Запропоновано концептуальні підходи до формування моделі функціонування ринкових механізмів у сфері природокористування та визначено напрямки та інструменти ефективного регулювання природокористування в Україні.

Ключові слова: природні ресурси, природокористування, економічний механізм, сталий розвиток

Проблеми раціонального природокористування мають в Україні гострий характер і вимагають особливої уваги органів державного управління та громадськості. У розробленій та схваленій Кабінетом Міністрів України Концепції національної екологічної політики на період до 2020 року зазначено, що в Україні найвищий у Європі рівень розораності земель, споживання водних ресурсів, вирубування лісів [1].

Серед цілей національної екологічної політики у Концепції важливе місце відведено удосконаленню системи інтегрованого екологічного управління шляхом включення екологічної складової до програм розвитку секторів економіки та забезпечення екологічно збалансованого використання природних ресурсів. До основних напрямків досягнення визначених цілей входять і завдання з вдосконалення економічних механізмів регулювання природокористування: стимулювання виробників до зміни моделі ресурсомісткого виробництва; підвищення ролі еколого-економічних інструментів для регулювання охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів; удосконалення економічного та фінансового механізмів реалізації національної екологічної політики. Реалізація цих завдань вимагає пошуку і пропозиції нових ефективних форм, методів та інструментів регулювання відносин природокористування, що і є метою статті.

Трансформаційні процеси переходу економічної системи України на принципи ринкового господарювання викликають потребу перегляду та вдосконалення механізмів регулювання відносин природокористування, забезпечення їх адекватності новим умовам та відповідності сучасному баченню гармонізації економічної та екологічної сфер життєдіяльності. При цьому важливо врахувати світовий досвід, котрий демонструє складність досягнення екоефективності як процесу отримання все більшої доданої вартості при поступовому зниженні рівня споживання ресурсів та зменшенні відходів і забруднень [7] та сталого розвитку.

Розвиток ринкової економіки уже починаючи з ХІХ ст. демонстрував, що «невидима рука» ринку (за А.Смітом) не у всіх випадках сама по собі є ефективним регулятором і «гармонізатором» взаємодії економічної та природної складових суспільного буття. Технологічне втручання в природу почало загрожувати людству як через зміни середовища проживання, так і через гіпертрофічний ріст вилучення з природного середовища його елементів (ресурсів), включаючи так звані невідновні ресурси. Принципи ринкової економіки: підприємливості, різноманіття форм власності на засоби виробництва, ринкового ціноутворення, договірних відносин між господарюючими суб'єктами, обмеженого втручання держави в господарську діяльність забезпечували економічне зростання, але не дозволяли уникнути кризи у відносинах суспільного виробництва та природи (екологічної кризи). Ринкове саморегулювання не справлялося з розв'язанням насамперед екологічних проблем, оскільки ресурси природи, котрими виробництво користувалося практично без врахування їх обмеженості та особливості як природного капіталу, відігравали незначну роль в ціноутворенні. Фактично ресурси природи в значній мірі випадали з під дії ринкових регуляторів. Включити їх у цей процес без зовнішнього (державного) втручання виявилось неможливим.

Всезагальна криза ринку 30-х років минулого століття спричинила перегляд фундаментальних поглядів економічної науки на саму систему ринкових відносин та на інститути й інструменти її регулювання. Теорія Дж. Кейнса, або теорія макроекономіки, показала необхідність державного втручання в економіку.

Введене А.Маршаллом поняття «зовнішніх економічних витрат і вигод» сприяло розумінню впливу виробника на іншого суб'єкта, який мав місце поза дією ринкових механізмів. Феномен зовнішніх ефектів у контексті природокористування полягає в тому, що суб'єкт природодеструктивної активності стає причиною виникнення витрат у третіх осіб, котрі цей суб'єкт не враховує при вирішенні питання про якість та масштаб своєї активності [8, с.8]. Шляхом до подолання виникаючих при цьому суперечностей є модель переговорів (торгів) між сторонами, що беруть участь в одному із зовнішніх ефектів, запропонована Р.Коузом [9]. Правила гри стосовно цих взаємовідносин між сторонами має встановлювати держава. Одним із способів «справедливого» вирішення таких проблем через оподаткування винуватців негативних зовнішніх ефектів та дотацій емітентам позитивних ефектів є податок, запропонований А. Пігу [10].

У 60-х та 70-х роках минулого століття розвиток досліджень в галузі ринкового регулювання відносин природокористування призвів до формування нової галузі наукових знань – економіки природокористування, або економіки навколишнього середовища. Формуючись фактично у період панування неокласичної (неоліберальної) економічної теорії новий науковий напрям актуалізував питання впровадження власне економічних регуляторів як провідних у подоланні «неспроможності ринку» оптимізувати взаємовідносини виробництва і природи. Серед головних інструментів такого регулювання розглядалися екологічні податки, платежі за забруднення навколишнього середовища, платежі за користування ресурсами навколишнього середовища, торгівля правами на емісії (квотами), котрі пропонували А. Пігу, А. Ніз [3], Р.Коуз та ін.

Слід зазначити принципову відмінність місця в ринковій економіці невідновних (мінерально-сировинних), земельних, лісових, частково водних ресурсів, котрим була притаманна ознака індивідуальної власності і котрі через механізми ринку або в процесі вивчення (розвідки), підготовки до освоєння отримували вартісний вираз цінності, з однієї сторони, й так званих ресурсів загального користування (атмосферне повітря, водний басейн як місце прийому стічних вод), котрим ознака індивідуальної власності та ціни була не притаманна, з другої сторони. В першому випадку природні ресурси, в межах включеної у ринкові відносини частини цінності, підпадали під дію ринкових регуляторів, у другому – випадали з під їх дії. Однак і у першому випадку відображення їх суспільної цінності в ринкових відносинах було далеко не повним. Невідновні природні ресурси тривалий час виступали одним з факторів звичайного виробництва, при цьому не враховувалася обмеженість сумарної пропозиції природних ресурсів, зумовлена фіксованим обсягом їх запасів. У зв'язку з цим мало поміченими були висвітлені у 30-х роках минулого століття ідеї Х. Хотеллінга [6], котрий сформулював правило, яке встановлює, що для того, щоб видобуток природних ресурсів був оптимальним, нетто-ціна (ціна продажів за мінусом витрат на видобуток) одиниці ресурсів, що лишаються в надрах землі, має з часом рости темпами, що рівняються ставці процента на капітал. Обернене трактування цього правила говорить, що сучасна дисконтована вартість одиниці ресурсу має бути незалежною від того, коли вона вилучена з надр. При цьому Х. Хотеллінг пропонував введення відповідних інструментів ринкового регулювання: податків, податкових скидок тощо. Нафтова криза 70-х років 20 ст. зробила очевидною необхідність творення сучасної економічної теорії не відновлювальних природних ресурсів і в її основі розглядається теорія Хотеллінга.

Одним з достатньо аргументованих, зокрема й українськими дослідниками [2], підходів у теорії перерозподілу економічних ефектів, що виникають в процесі господарського використання природних ресурсів, є рентний. Його суть полягає в обґрунтованості вилучення у суб'єктів економічних відносин, що експлуатують природні ресурси, абсолютної ренти як економічної форми реалізації прав власника обмеженого природного ресурсу та диференціальної ренти І як доходу, що виникає внаслідок дії виключно природних чинників при використанні кращих за природними властивостями родовищ, ділянок тощо. Практична реалізація ідеї вилучення диференціальної ренти І в силу багатьох обставин в умовах сьогодення лишається проблематичною. В зв'язку з чим вважає-

мо за доцільне на даному етапі використовувати інструменти включення природних ресурсів у ринкові відносини переважно через механізми перерозподілу абсолютної ренти засобами непрямого оподаткування, що відповідають за своєю суттю зборам, акцизам, роялті.

Аналіз світового досвіду регулювання відносин у сфері використання природних ресурсів показує, що ефективним може бути застосування сукупності основних інститутів, форм і методів регулювання: вдосконалення відносини власності, нормативно-адміністративне, фінансово-економічне регулювання, стимулювання раціонального використання природних ресурсів. Важливо при цьому націлюватися також на досягнення балансів державних та регіональних інтересів у використанні природних ресурсів територій.

В ринковій економіці приватна власність на природні ресурси є нормою, що напряму включає їх у систему ринкових відносин і спричинює відносно них дію ринкових регуляторів. Через прагнення ринку до досягнення макроекономічної рівноваги, частково самореалізуються проблеми раціонального використання природних ресурсів. Однак, як зазначалося вище, ряд видів природних ресурсів або повністю перебував за рамками дії ринкових відносин через відсутність індивідуальної власності на них, або включався до них частково. В зв'язку з цим завдання ширшого включення природних ресурсів у безпосередні економічні відносини є одним з ключових у досягненні цілей сталого розвитку.

В Україні природні ресурси є власністю народу. Від імені народу право розпорядження природними ресурсами здійснює Верховна Рада України. Згідно з чинним законодавством України використання природних ресурсів здійснюється в порядку загального (безоплатно) та спеціального (надаються у володіння, користування або оренду на підставі спеціальних дозволів за плату) використання природних ресурсів. Стосовно водних ресурсів та ресурсів надр при цьому не передбачено права приватного володіння. У відношенні земельних та лісових ресурсів право приватного володіння передбачене, однак можливості їх продажу (що є одним з основних атрибутів ринкових відносин) законодавчо не вирішені. Такий статус природних ресурсів в Україні дуже обмежує регулятивні можливості, пов'язані з реалізацією права продажу природних ресурсів. Це зумовлює специфіку підходів до регулювання відносин природокористування в Україні. Разом з тим, більшість інших механізмів й інструментів регулювання природокористування, котрі притаманні ринковій економіці, застосовуються або можуть бути застосовані в умовах України.

Нижче розкриємо наші погляди на основні положення концептуальної моделі вдосконалення ринкових механізмів у сфері природокористування в умовах України. Об'єктом і предметом такої моделі є відносини природокористування в умовах трансформації економічної системи й механізмами та інструментами їх регулювання задля досягнення принципів сталого розвитку у сфері господарського використання мінерально-сировинних, земельних, лісових, водних та рекреаційних ресурсів як природного капіталу та матеріальної основи економічного зростання для забезпечення добробуту населення при одночасному забезпеченні екологічної складової економічного й соціального благополуччя.

Основними складовими моделі функціонування ринкових механізмів у сфері природокористування при цьому розглядаємо:

- заходи з формування екоефективних відносин власності та механізмів регулювання прав користування природними ресурсами;
- використання інструментів нормування та адміністративного регулювання природокористування;
- використання інструментів фінансово-економічного регулювання природокористування виходячи із засад платного використання природних ресурсів;
- впровадження стимулів раціонального використання, охорони і відтворення природних ресурсів;
- забезпечення регіональних інтересів в процесі використання природних ресурсів територій.

Виходячи з особливостей кожного з видів природних ресурсів, специфіки регулювання економічних та екологічних відносин у процесі їх використання, включаючи специфіку побудови екологічного права в Україні (земельне, водне, лісове, про надра тощо), концептуальна модель функціонування ринкових механізмів у сфері природокористування також має будуватися за ресурсним прин-

ципом і включати концепції функціонування ринкових відносин у сфері використання, охорони і відтворення основних видів природних ресурсів: мінерально-сировинних, лісових, земельних, водних, а також природних рекреаційних. Кожна з концепцій при цьому розкриватиме особливості формування відносин власності, нормативного й фінансово-економічного регулювання природокористування, стимулювання екоефективності й забезпечення регіональних інтересів стосовно господарського використання видів природних ресурсів. Однак є і загальні ключові підходи до концептуальних положень моделей функціонування ринкових механізмів у сфері природокористування, котрі розглянемо.

1). Вдосконалення відносин власності та регулювання прав щодо використання природних ресурсів. Відносини власності, що базуються в умовах класичної ринкової моделі економіки на індивідуальній власності, є одним з ключових елементів ринкового саморегулювання ефективного використання і збереження природних ресурсів, що у багатьох випадках демонструє практика країн з ринковою економікою. Однак навіть у даному випадку в сучасних умовах застосовуються важелі державного регулювання, включаючи інструменти, котрі запобігають деградації та стимулюють відновлення ресурсів.

В Україні у дуже незначній мірі задіяно інститут приватної власності на природні ресурси. Актуальною є потреба розширення сегменту приватної власності на деякі з них (земельні, лісові, окремі водні об'єкти), а також колективної, зокрема муніципальної власності, для активізації можливостей ринкового саморегулювання процесів природокористування та досягнення оптимальнішого з огляду на суспільні інтереси співвідношення державної, комунальної та приватної власності на ресурси. Це сприятиме формуванню ринку природних ресурсів.

Іншим напрямком створення ринку природних ресурсів розглядається перехід до вільного ринкового обігу дозволів (лімітів, квот) на використання природних ресурсів, за певною аналогією з апробованим закордонною практикою обігом дозволів (квот) на викиди в атмосферу, скиди у водні басейни.

В переважній більшості випадків регуляторні можливості, що впливають з права власності на природні ресурси, в умовах України реалізуються через правомочності користування. Порядок та механізми користування природними ресурсами встановлюється суб'єктом, за котрим Конституцією України закріплено право розпорядження природними ресурсами – Верховною Радою України, і реалізується у вигляді законів. Важливо, що при цьому усі види спеціального використання природних ресурсів є платними. Вдосконалення механізму платності використання природних ресурсів, про що мова піде нижче, може суттєво змінити місце природних ресурсів у економічних відносинах. Більш ефективними можуть бути також інструменти використання орендних відносин у природокористуванні. Правом надання в оренду (строкове використання на засадах платності) законом наділені як власники, так і користувачі природних ресурсів. Доцільним було б також задіяти концесійну форму користування природними ресурсами, що наразі не вирішено законодавчо. Функціонування ринкових відносин у сфері природокористування потребує також державного сприяння у створенні відповідної інфраструктури ринку, котра має забезпечувати консалтингові, фінансові, посередницькі функції та послуги його учасникам.

2). Використання інструментів нормативного та адміністративного регулювання природокористування. Нормативно-адміністративне регулювання природокористування набуло широкого застосування у країнах з ринковою економікою починаючи з 70-х років минулого століття (Японія, США, країни Західної Європи). Основними інструментами нормативного й адміністративного регулювання природокористування розглядаються дозволи, ліміти, квоти, нормативи, стандарти, обмеження та заборони, обов'язковість екологічної експертизи, санкції за недотримання встановлених правил природокористування. В Україні створена базова система нормативного та адміністративного регулювання природокористування. Однак вона має вдосконалюватися, на наш погляд, насамперед у напрямку прогресуючої жорсткості нормативів використання природних ресурсів, забезпечення взаємозв'язку нормативних важелів з програмно-цільовими установками щодо обсягів природокористування та фінансово-економічними інструментами його регулювання.

Важливим є і вдосконалення порядку надання дозволів на використання природних ресурсів,

насамперед у частині вимог щодо відповідності отримувачів дозволів критеріям професійної, матеріально-технічної підготовленості, досвіду діяльності у конкретній сфері природокористування, ділової репутації. Актуальним є поширене запровадження регіонального (басейнового, ландшафтно-територіального) підходів до нормування природокористування та контролю й посилення адміністративної відповідальності за порушення природоохоронного законодавства через збільшення розмірів відповідних адміністративних стягнень та підвищення дієвості інститутів контролю.

3). Використання фінансово-економічних інструментів регулювання природокористування. Вдосконаленню фінансово-економічних інструментів очевидно слід відвести ключову роль серед засобів регулювання ринкових відносин у сфері природокористування. З них чільне місце займає механізм платності використання природних ресурсів.

Країни з ринковою економікою мають значний досвід використання механізму платності природокористування й справляння екологічних податків. В країнах Європейського Союзу орієнтування на екологічні податки посилювалося у 90-х роках 20 ст. При цьому переслідувалися як завдання економічного стимулювання охорони навколишнього природного середовища та збереження природних ресурсів через введення екологічних податків (платежів), так і одночасного зниження податкового тиску на чисті доходи господарюючих суб'єктів. Платежі за використання природних ресурсів (royalty) Директоратом з податків та митних зборів Європейської комісії включено до переліку екологічних податків. За наявними даними у європейських країнах частка екологічних податків в загальній сумі податкових надходжень уже сягає 7%, а в окремих країнах (Данія, Туреччина) перевищує 10%. В Україні пов'язані з використанням природних ресурсів та забрудненням навколишнього природного середовища податки (збори), без рентних платежів за видобуті нафту та газ, в доходах зведеного бюджету України за 2008 рік становили 3,1% [4, с.54]. В доходах регіональних бюджетів частка природно-ресурсних платежів є ще меншою. Наприклад, частка зборів за спеціальне використання природних ресурсів у доходах бюджетів Львівської області у 2008 році склала 2,4%, зменшившись на третину за період з 2002 року [5, с.11].

Розміри платежів за використання природних ресурсів, що справляються в Україні, є нижчими від аналогічних платежів у країнах-сусідах. Для прикладу, нормативи плати за забір та використання підземних вод в Україні у 2008 році були у 2,5 рази менші ніж у Польщі, у 6 разів – ніж у Чехії, лісовий податок у Польщі дає надходжень у 4 рази більше, ніж плата за використання лісових ресурсів в Україні. Очевидно є необхідним збільшення в Україні розмірів справляння природно-ресурсних платежів, що посилює їх екоєфективну функцію та підвищить роль у формуванні податкових надходжень і фінансуванні природоохоронної діяльності.

Варто також задіяти апробовані світовою практикою механізми компенсаційної плати за вилучення чи зниження якості природних ресурсів й використовувати заставні зобов'язання як умову надання дозволів на використання окремих природних ресурсів (зокрема лісосировинних) та гарантію додержання отримувачами дозволів екологічних вимог.

Платність природокористування законодавством України пов'язана з цільовим використанням отримуваних коштів на виконання робіт з відтворення, підтримання природних ресурсів у належному стані через механізми функціонування бюджетної системи. Її сучасна практика не забезпечує виконання принципу цільового використання надходжень від природно-ресурсних платежів. Цього можна досягнути у випадку формування за рахунок таких надходжень спеціальних цільових фондів бюджету з їх використанням на заходи з відтворення, охорони та раціонального використання природних ресурсів.

4). Використання інструментів стимулювання еколого орієнтованої поведінки суб'єктів господарювання. Світова практика демонструє ефективність поєднання фіскальних інструментів, спрямованих на зацікавленість господарюючих суб'єктів у зменшенні обсягів використання ресурсів природи, з інструментами стимулювання екоєфективної поведінки і виробників, і споживачів продукції. Українським законодавством передбачені можливості використання таких інструментів (пільги зі сплати природно-ресурсних платежів, податкові пільги, кредитна підтримка, фінансова допомога у реалізації заходів з раціонального природокористування), однак більшість інструментів стимулювання екоєфективності господарювання не діють, або є мало дієвими через неузгодженість еко-

логічного, податкового та бюджетного законодавства, а також слабкість відповідного інституційного середовища.

Подолати ці проблеми можна через посилення екологічної направленості податкового законодавства та цінової системи, розширення можливостей кредитної та фінансової підтримки і допомоги суб'єктам господарювання у реалізації заходів з раціонального природокористування через цільові спеціальні фонди бюджету.

5). Забезпечення регіональних інтересів у використанні природно-ресурсного потенціалу територій. Наведені вище дані щодо участі природно-ресурсних платежів у формуванні бюджетів показують диспропорції їх розподілу. Дані платежі переважно спрямовуються до державного бюджету. Коефіцієнт участі природно-ресурсних платежів у формуванні місцевих бюджетів удвічі нижчий. Таке становище знижує зацікавленість регіонів у ефективному використанні природно-ресурсного потенціалу територій, позбавляє їх джерел фінансування заходів з охорони й відтворення ресурсного потенціалу.

Існуюча практика справляння природно-ресурсних платежів та їх використання не враховує екологічних й соціально-економічних особливостей регіонів (стану ресурсів, потреб у їх збереженні та відновленні, ролі у створенні валового регіонального продукту, ролі як природного базису регіонального етно- та соціокультурного середовища). В зв'язку з цим вимагається посилення територіальної диференціації розмірів природно-ресурсних платежів. Необхідно внести зміни у пропорції їх розподілу між державним, регіональним та локальним рівнями, переорієнтувати характер використання природно-ресурсних платежів, з наданням їм в основній частині статусу коштів спеціальних фондів для цільового використання на заходи з ресурсозбереження та відтворення запасів природних ресурсів.

Враховуючи офіційно задекларований українською державою курс на євроінтеграцію, важливо, щоб формування економічного механізму природокористування в Україні йшло в руслі відповідних підходів та практики Європейського Союзу. В країнах ЄС немає уніфікованого стандарту побудови такого механізму, разом з тим тенденції і підходи до його розвитку простежуються. Висвітлені вище положення щодо вдосконалення економічних механізмів природокористування в Україні, на нашу думку, відповідають цим тенденціям.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Концепція національної екологічної політики України на період до 2020 року // <http://zakon.rada.gov.ua>.
2. Міщенко В. Природоресурсна рента і рентна політика в Україні / В. Міщенко, Б. Данилишин // Економіка України. – 2003. – № 12. – С. 4 – 14.
3. Низ А. Экономика и окружающая среда / А. Низ. – М.: Экономика, 1981. – 192 с.
4. Статистичний щорічник України за 2008 рік. : [стат. зб.]. – К.: Державне підприємство «Інформаційно-аналітичне агентство», 2009. – 552 с..
5. Фінанси Львівщини : [стат. зб.].– Львів: Головне управління статистики, 2009. – 72 с.
6. Хотеллинг Х. Экономика исчерпаемых ресурсов / Х. Хотеллинг // Вехи экон. мысли: в 3 т. – СПб.: «Экон. школа» – 1996. - Т. 3. – 1996. – С. 262 – 303.
7. Шмидхейни С. Финансирование перемен / С. Шмидхейни, Ф. Зораквин : пер. с англ. – М.: Издательский дом «Ноосфера». – 1998. – 202 с.
8. Эндрес А. Экономика окружающей среды / А. Эндрес : пер. с англ. – К.: Либідь, 1995. – 168 с.
9. Coase R. The Problem of Social Cost / Ronald Coase. // Journal of Law and Economics, – 2003. –v. 3, n 1. – pp. 1 – 44.
10. Pigou A.C. The economic of welfare. / A.C. Pigou – London: McMillan, 1920. – 181 с.