

УДК 332.142.6:332

Д. В. Клиновий, кандидат економічних наук,
доцент Державного університету
“Інститут економіки природокористування
та сталого розвитку НАН України”
В. В. Мороз, кандидат наук з державного
управління Національної академії державного
управління при Президентіві України

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ВПРОВАДЖЕННЯ МЕХАНІЗМУ КОМПЛЕКСНОЇ ЕКОНОМІЧНОЇ ОЦІНКИ ПРИРОДНОГО БАГАТСТВА В СИСТЕМУ УПРАВЛІННЯ НАЦІОНАЛЬНИМ ГОСПОДАРСТВОМ

Визначено місце й роль комплексної економічної оцінки природного багатства України та її регіонів у забезпеченні сталого розвитку національного господарства. Доведено, що комплексна економічна оцінка природного багатства має бути імплементавана в господарську практику. В цілому механізм запровадження комплексної оцінки природного багатства в систему управління національним господарством має забезпечувати активізацію участі природного капіталу в системі національної та регіональної економіки.

Ключові слова: природне багатство; система управління національним господарством; територіальні природно-ресурсні комплекси.

The role and place of a comprehensive economic assessment of the natural wealth of Ukraine and its regions in the sustainable development of the national economy is defined in the article. It is proved that a comprehensive economic assessment of natural wealth must be implemented into the business practice. In general the mechanism of comprehensive assessment of natural wealth in the national economy management system should ensure active participation of natural capital in the national and regional economy development.

Key words: natural wealth; governance of the national economy; economic assessment; territorial and natural resources systems.

Постановка проблеми. Місце й роль комплексної економічної оцінки природного багатства України та її регіонів у забезпеченні сталого розвитку національного господарства важко переоцінити. Насамперед вона є системною основою для визначення ресурсів і резервів розвитку галузей і територій. Також вона виступає основою для визначення вартості природного капіталу як товару і джерела товарів та послуг різного характеру. В ринкових умовах остання роль економічної оцінки природних ресурсів значно підпадає під дію законів ринку, проте вона є і потужним важелем державного регулювання розвитку національної та регіональної економіки.

Тепер, в умовах, коли рішеннями Ріо-2012 рекомендовано включити оцінку природного капіталу в усі товари та послуги, де використовуються природні ресурси, оцінка природного багатства набуває дуже важливого значення. В сучасній економіці, яка

© Д. В. Клиновий, В. В. Мороз, 2016

побудована на засадах проектного та структурного управління оцінка природного капіталу виступає ключовою ланкою в будь-якому виробничому процесі з погляду визначення найефективнішої альтернативи у виборі варіанта використання природних ресурсів. Цей процес складний і багатоплановий, він має охоплювати весь цикл природокористування в найширшому розумінні, включаючи освоєння, використання, відновлення та охорону природного багатства територій. Оцінка природного багатства при цьому повинна охоплювати весь просторовий фрактал управління природокористуванням – від найбільш локалізованого ресурсу до територіальних природно-господарських комплексів областей, природно-ресурсних макрорайонів і держави в цілому. Отже, дана проблематика актуальна для забезпечення ефективного управління природокористуванням в Україні та національним господарством у цілому.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед дослідників комплексної економічної оцінки природного багатства та систем управління національним господарством, проблем сталого розвитку регіонів України можна виділити таких зарубіжних і вітчизняних авторів, як: К. Грейвза, К. Кована, Дж. Коллінза, Дж. Ф. Мура, М. Портера, К. Прахалада, Е. де Сото, Г. Хемела, Г. Шеферда, І. К. Бистрякова, В. Г. Бодрова, Б. М. Данилишина, Ю. М. Богму, М. П. Войнаренка, О. С. Ковальова, С. П. Матвейчука, Ю. В. Міхеєва, І. Ф. Покровського, С. І. Соколенка, М. А. Хвесика, Г. Ю. Штерна, С. М. Ямпольського та ін. Однак питанням упровадження механізму комплексної економічної оцінки природного багатства в систему управління національним господарством приділяється недостатня увага науковців.

Мега статті – визначити концепт упровадження механізму комплексної економічної оцінки природного багатства в систему управління національним господарством.

Предмет дослідження: природно-економічні відносини, що виникають у національній господарській системі та потребують комплексної економічної оцінки природного капіталу.

Об'єкт дослідження: природне багатство України як сукупність земельних, водних, лісових, мінерально-сировинних та екосистемних ресурсів.

Виклад основного матеріалу. Наразі комплексна економічна оцінка природного багатства має бути імплементована в господарську практику таким чином, щоб вона охоплювала та була відповідно впроваджена у такі сфери господарювання:

- системи обліку (кадастри) природних ресурсів;
- регіональну та державну статистичну звітність;
- природно-ресурсне законодавство;
- сферу державного управління природокористуванням у країні та регіонах;
- сферу ціноутворення на компоненти природних ресурсів, що споживаються підприємствами та населенням (вода, корисні копалини, деревина тощо);
- місцеве самоврядування та діяльність муніципальних органів влади;
- господарську діяльність окремих суб'єктів господарювання, що діють на постійній основі;
- інвестиційні проекти, що реалізуються у встановлені терміни, та діяльність термінових відповідних господарських утворень (проектних компаній);
- територіальні та галузеві програми, стратегії розвитку економічної діяльності, що передбачають використання природних ресурсів;
- фіскальну сферу – платежі за використання природних ресурсів, оподаткування сфери використання природного капіталу;

Механізми державного управління

- рентну політику – визначення, вилучення та розподіл природно-ресурсної ренти в інтересах користувачів природних ресурсів і суспільства на користь розвитку природних систем тощо, обґрунтування можливих виплат громадянам країни природної ренти у вигляді роялті, цінних паперів, ануїтетів на спеціальні рахунки тощо;

- фінансову основу сталого розвитку – створення фінансових фондів (фондів суверенного добробуту) для акумуляції коштів, отриманих із використання природних ресурсів для потреб перспективного розвитку;

- державні та місцеві фінанси природокористування, бюджетотвірний процес на всіх рівнях – від місцевого до регіонального, міжбюджетні відносини, спеціальні фінансові та господарські режими тощо;

- наукові дослідження, спрямовані на оптимізацію використання природних ресурсів, розв'язання проблем ефективного природокористування, енергозбереження тощо;

- систему соціально-економічних відносин у суспільстві між населенням і органами влади, забезпечення прозорого демократичного суспільства, доступу громадян до показників економічної оцінки природних ресурсів, екологічну освіту населення.

При цьому необхідно вибудувати відповідний логістичний алгоритм упровадження економічної оцінки природного багатства та його складових у національну господарську практику. За нашим переконанням, такий алгоритм має складатися з кількох паралельних напрямів, представляючи собою так званий “паралельний процесинг”, інтегрований у господарську систему країни.

Перший напрям – інформаційний – упровадження дійової та адекватної сучасності інформаційної системи економічних оцінок компонентів природного капіталу в діяльність компетентних органів управління економікою шляхом розбудови системи накопичення й обробки даних про стан природного багатства (насамперед це стосується системи Держкомстату України), а також Держлісагенства, Держземагенства, Держводагенства, служби Держгеонадр України на рівні впровадження методичного забезпечення економічної оцінки складових природного багатства та відповідного вдосконалення систем обліку природних ресурсів, які включатимуть у себе економічну та вартісну оцінку природних ресурсів. Результатом цього процесу має бути комплексна інформаційна система, яка дасть змогу оцінити в цілому природний капітал території, сфери господарювання тощо.

Другий напрям – управлінський, а саме впровадження оцінок природного капіталу в господарську діяльність для адекватного прийняття управлінських рішень. У цьому аспекті оцінка природного багатства відображає його значення для перспективного суспільного розвитку. За цим напрямом насамперед оцінка природного багатства дає змогу обґрунтовувати реальні та адекватні поточному моменту ціни на природні ресурси як товар і об'єкт виробничої діяльності в умовах розвитку ринкових відносин. Це дозволить адекватно оцінювати не тільки природоохоронні витрати, але й доходи від природокористування. Особливо важливим аспектом є впровадження оцінки природного капіталу в процес проектного управління. Для системної організації ефективного управління природними ресурсами необхідно значною мірою відійти від галузевого управління природними ресурсами, звернутися до концепції управління інтегративними природно-господарськими комплексами. Така система управління не може бути чіткою, вона матиме характер стратегічного просторового планування і програмування розвитку територій. Кінцевим документом при цьому на найвищому – державному – рівні управління може стати стратегічний проект міжрегіонального розвитку

територіального природно-господарського комплексу, яким запроваджується система цільових орієнтирів комплексного використання й охорони природно-ресурсної бази кількох регіонів (областей), які входять у великий природно-економічний район. Такі стратегічні проекти розвитку територіальних формувань можуть бути запроваджені й на регіональному чи міжрайонному рівнях управління.

Третій напрям – організаційно-правовий, він включає в себе імплементацію оцінок природних ресурсів у законодавчу базу, яка стосується використання та охорони природних ресурсів. У цьому сенсі оцінка природного капіталу даватиме змогу обґрунтувати розміри платежів за використання природних ресурсів, екологічних податків і зборів, штрафів за завдання шкоди довкіллю, ефективно використовувати елементи природного капіталу предметом застави та розробити щодо цього відповідне національне законодавство. Також оцінка природних ресурсів дозволить через господарське право забезпечувати ефективне відшкодування шкоди суб'єктам господарювання, територіальним громадам у разі завдання шкоди компонентам природного багатства у результаті. Надзвичайно важлива роль комплексної оцінки природного багатства територій для розмежування повноважень між державою і регіонами щодо володіння й розпорядження природними об'єктами, що належать до різних складників природного багатства, і територіальними природно-господарськими комплексами. В умовах децентралізації механізм цього процесу полягає в законодавчому запровадженні муніципальної власності, суттєвому розширенні бази оподаткування муніципальними податками або введенні єдиного муніципального податку, передачі до муніципальної власності або до розпорядження муніципалітетів частини природних ресурсів, що перебувають у загальнодержавній і комунальній власності, що значно зміцнить економічні основи місцевого самоврядування.

Четвертий напрям – фінансовий. Економічна насамперед вартісна оцінка природно багатства створює основу для фінансизації сфери природокористування, оскільки, оцінюючи природні ресурси, дає їм змогу активувати свою цінність для користувача, стати повноцінним капітальним активом. Особливої значущості набуває економічна оцінка природного багатства саме в грошовому еквіваленті господарського ефекту від використання ресурсів. Ураховуючи загальні аспекти фінансизації господарської діяльності, втрачає населення того чи іншого регіону, недоодержуючи ресурс тощо. З позицій сучасної фінансовіки проведення комплексної оцінки природних ресурсів забезпечуватиме: визначення їхніх системних емерджентних якостей як активу, який породжує капітал; визначення фізичних характеристик природних ресурсів у натуральній формі в кількісному та якісному вимірах як основи для перетворення їх на природні капітальні активи; встановлення цінових характеристик цінних паперів, що емітуються шляхом сек'юритизації природних активів. Фінансизація сфери використання природних ресурсів в організаційному аспекті передбачатиме створення високоефективної інфраструктури повноцінного залучення природних ресурсів у господарський процес через капіталізацію ресурсів і прискорене нарощування капіталів у природно-ресурсній сфері шляхом часткової заміни їх в обігу похідними фінансовими активами. Також передбачається забезпечення ефективного управління природними активами через відповідну фінансову складову, пов'язану з корпоративними формами управління природокористуванням, інститути спільного інвестування, фінансовий ринок, біржову та позабіржову фондову торговельну систему; формування потоків фінансових ресурсів, спрямованих на ефективне використання й відтворення природного капіталу, отримання й розподіл на користь усіх учасників природно-ресурсних відносин ренти від ресурсокористування, що, крім іншого, забезпечуватиме сталий розвиток національного господарства.

Утім, хоча немає такого природного ресурсу, якого не було включено в господарську діяльність, у цій царині залишається багато проблемних питань. Відносини, що виникають між власниками природного ресурсу та його користувачами, досі не врегульовані. Для цього є декілька причин, основні з них такі.

По-перше, відсутність чіткого визначення власників на природні ресурси – у ст. 13 Конституції України встановлено, що власником природного багатства є народ України [1]. Проте не визначено чітко, через кого він здійснює повноваження з використання ренти від природокористування і яким чином.

По-друге, недостатність правових регламентацій, що регулюють поведінку суб'єктів господарювання, зорієнтованих на використання природних ресурсів.

Виходячи зі сказаного, природна рента від використання мінеральних, водних, земельних, лісових, рекреаційних, мисливсько-рибальських ресурсів або похідна від природної – фінансова – рента може вилучатися відкрито і прозоро у фонди сталого розвитку територій, також частково розподілятися через спеціальні персональні рахунки серед громадян України за правом її цільового використання на потреби сталого розвитку, зокрема на житлове будівництво, освіту, охорону здоров'я тощо. Такий механізм, прописаний, зокрема, в працях [2–3], передбачає формування відповідного інституту цивільної власності на природні ресурси. Розвиток такої форми власності разом із корпоративними відносинами дасть змогу забезпечити процес залучення місцевих громад до перерозподілу територіальної ренти [4].

Отже, в цілому механізм упровадження комплексної оцінки природного багатства в систему управління національним господарством має забезпечувати активізацію участі природного капіталу в системі національної та регіональної економіки (рис. 1). В управлінні природокористуванням має суттєво зрости роль територіальних громад, щодо яких шляхом децентралізації має бути створено організаційно-правові засади для забезпечення інтеграції природного капіталу в господарський обіг як повноцінних територіальних активів. Щодо цього оцінка природного багатства створює основу для капіталізації місцевих природних ресурсів, оцінюючи їх як економічні активи й сприяючи активному й правильному введенню в господарський обіг.

В основу таких оцінок можна покласти запропоновані теоретико-методологічні підходи та методики, застосовані для оцінки природного багатства та його окремих складників – водних, земельних, лісових і мінерально-сировинних ресурсів. При цьому окремим завданням постає вибір на основі комплексної територіально-галузевої оцінки природного багатства оптимальних управлінських фракталів (просторових багаторівневих управлінських систем) щодо формування інтегративних територіально-господарських комплексів як об'єктів стратегічного проектування та управління.

Наразі в Україні сформувався комплекс макромасштабних природно-ресурсних районів, достатньо чітко диференційованих за характерними ознаками структури природно-ресурсного потенціалу, природно-кліматичними умовами, характером та ефективністю використання ресурсної бази в національному господарстві, які можуть стати окремим об'єктом державного управління, як мінімум – регулювання розвитку.

На основі природно-економічного району формується інтегративний територіально-господарський комплекс (далі – ІТПГК) як просторове природно-антропогенне утворення, сформоване на основі системи взаємозв'язків між компонентами природи та господарством, яка функціонує в певних чітко окреслених просторових межах на основі досягнення, за рахунок ефективного управління, динамічного балансу між економічною доцільністю споживання природних ресурсів та екологічною виправданістю втручання у природний стан навколишнього середовища.

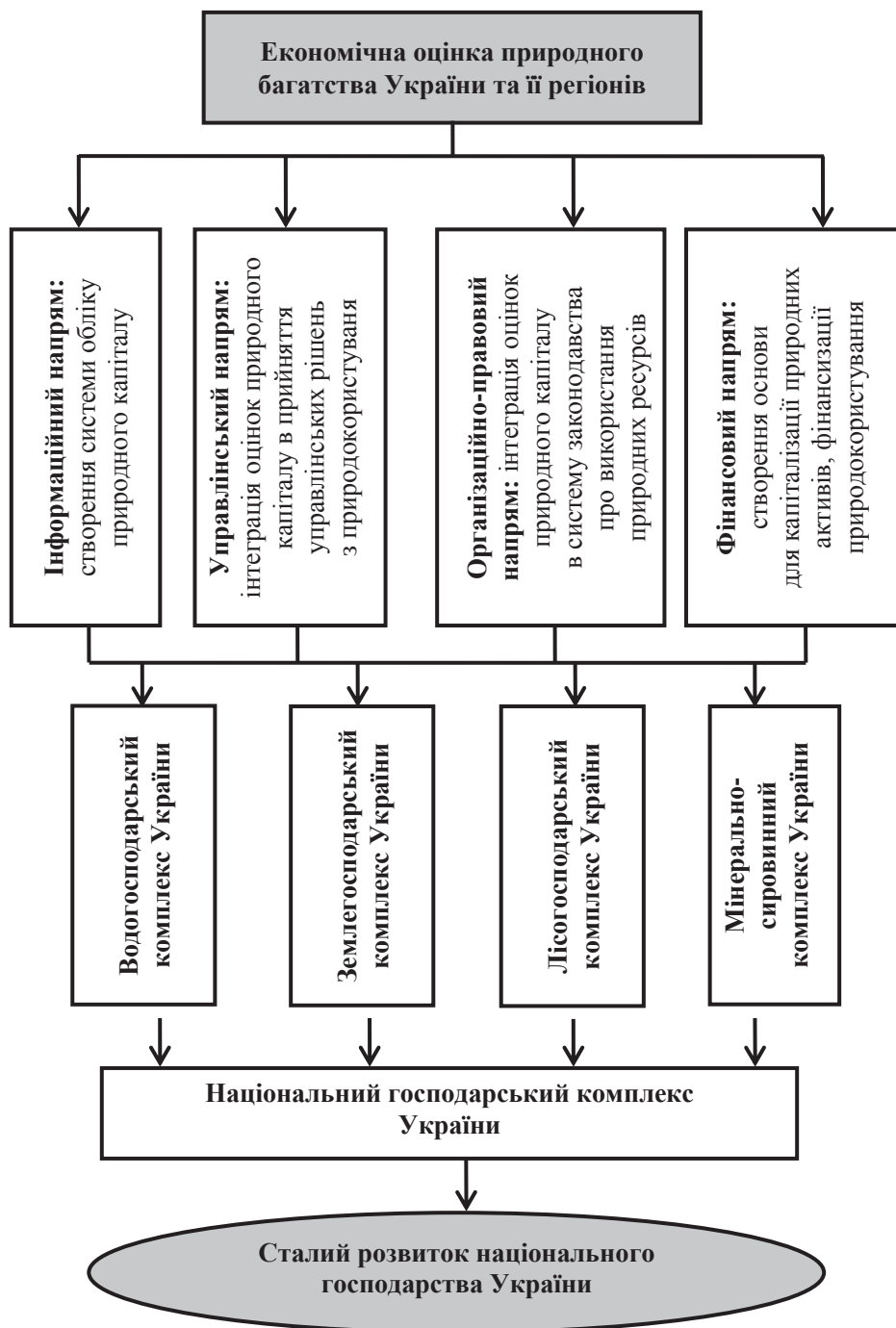


Рис. 1. Рамковий концепт упровадження економічної оцінки природного багатства в національну господарську систему України

Оптимальною організацією ІППК є таке поєднання його природної, господарської та соціальної підсистем, за якого мінімізується негативний вплив на навколишнє середовище з одночасною максимізацією позитивного економічного та соціального ефектів [5].

У цілому інтегративний територіальний природно-господарський комплекс інтегрує в себе природні, людські та виробничі ресурси території та становить цілісну взаємопов'язану природно-антропогенну систему певної території, що функціонує за рахунок залучення земельних, водних, лісових, мінерально-сировинних та інших видів природного капіталу у сферу суспільного виробництва в межах територіальних утворень, орієнтованого на гармонізацію соціоекологіоекономічних відносин. Незважаючи на те, що в загальному випадку природно-економічний район територіально не збігається з інтегральним економічним районом, у формуванні котрих бере участь значно більша кількість чинників районоутворення, тенденції економічного розвитку регіонів можна об'єктивно пояснити належністю до одного з природно-ресурсних районів, що і є одним із провідних чинників формування територіальної структури господарства.

Головна цільова функція природно-економічного району – саме інтегративна, тобто поєднання в єдину природно-господарську систему територій із такими природними умовами, ресурсами та соціальними й виробничими факторами господарювання, за рахунок котрих можна досягти оптимального синергетичного ефекту від їх взаємодії в системі господарського простору країни, збалансування рівнів залучення природного капіталу в господарський обіг та економічного розвитку регіонів у цілому. Як аванпроект пропонуємо схему природно-економічного районування України, якою передбачається формування таких інтегративних природно-господарських комплексів міжрегіонального макрорівня (природно-економічних районів).

1. Південно-Східний: Донецька, Дніпропетровська, Запорізька, Луганська.
2. Західний: Львівська, Івано-Франківська, Тернопільська, Закарпатська та Чернівецька.
3. Причорноморський: Одеська, Миколаївська та Херсонська.
4. Кримський: Автономна республіка Крим (із м. Севастополем).
5. Лісостеповий: Вінницька, Хмельницька, Кіровоградська.
6. Поліський: Волинська, Житомирська, Рівненська.
7. Північно-Східний: Харківська, Полтавська та Сумська.
8. Центральний: Київська (з м. Києвом), Черкаська, Чернігівська (рис. 2).

Як видно з рисунка, для Лівобережної України фактори формування природно-економічних районів мають більш економіко-географічний характер, пов'язані з формуванням потужних промислово-аграрних комплексів Донбасу, Придніпров'я та Слобожанщини. Водночас на формування природно-економічних районів Правобережної України більший вплив мають фактори фізико-географічного зонування території України на поліську, лісостепову, степову та локальні ландшафтні зони Карпатського регіону.

Слід наголосити на особливій ролі столичного району, що включає м. Київ, Київську та Чернігівську області, яка має інтегративний характер і робить цей регіон цілісним ядром просторового розвитку не тільки прилеглих регіонів, але й країни у цілому.

У будь-якому разі пропонуємо Крим розглядати як окремий природно-економічний район та інтегративний територіально-господарський комплекс, він не може бути об'єднаним з іншими регіонами, оскільки географічно ізольоване приморське розташування, наявне соціально-економічне становище і статус тимчасово окупованої території, рельєф, клімат і структура природно-ресурсного потенціалу унікальні та потребують окремого

Механізми державного управління

підходу. Необхідно зауважити, що господарськими зв'язками економіка Криму нерозривно пов'язана з материковою частиною України і питання скоординованого з Україною використання природних ресурсів (насамперед водних) у будь-якому разі гостро проблематичне для сталого розвитку господарства Криму і потребує узгодження з українською владою.



Рис. 2. Аванпроект природно-економічного районування України на основі комплексної оцінки природного багатства держави та її регіонів

Виділені нами природно-економічні райони у перспективі становитимуть основу для формування ІТПГК макрорівня. Деталізовані питання про роль і місце подібних інтегративних господарських утворень у національному господарстві, ступінь їх внутрішньої інтеграції, наявність і характер управлінських структур ІТПГК, базові засади їхнього розвитку на перспективу виходять у цілому за межі даної статті й залишаються відкритим для подальших досліджень у відповідних напрямках. Наразі ж можна говорити про загальний рамковий концепт їх розвитку на засадах структурного (корпоративного) та проектного управління, а також консолідованого фінансування сфери використання й охорони природних ресурсів.

На найближчу перспективу наведена схема природно-економічного районування може слугувати основою для розробки програм міжрегіонального співробітництва у сфері використання природних активів, організації великих і середніх інвестиційних проектів спільного використання природно-ресурсної бази регіонального господарства, розвитку природоохоронної та виробничої інфраструктури за активної участі бізнес-структур регіонів, що входять до відповідного ІТПГК.

На середню та довгострокову перспективу можливі такі управлінські рішення: створення корпоративних структур з управління сталим розвитком відповідних територій, регіональних фондів суверенного добробуту тощо. Також подальший розвиток адміністративно-територіальної реформи в Україні не виключає укрупнення регіонів, при цьому для розробки нового адміністративно-територіального устрою може бути використаний даний аванпроект природно-економічного районування України.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Комплексна економічна оцінка природного багатства має бути імплементована в господарську практику, щоб вона охоплювала системи обліку природних ресурсів; регіональну та державну статистичну звітність; природно-ресурсне законодавство; сферу державного управління в країні та регіонах; ціноутворення на компоненти природних ресурсів; місцеве самоврядування; господарську діяльність; інвестиційні проекти, територіальні та галузеві програми, стратегії розвитку; фіскальну сферу; рентну політику; фінансову основу сталого розвитку; систему відносин у суспільстві тощо.

Алгоритм упровадження економічної оцінки природного багатства та його складників у національну господарську практику має складатися з кількох паралельних напрямів: інформаційного – впровадження інформаційної системи економічних оцінок компонентів природного капіталу в діяльність компетентних органів управління економікою; управлінського – в господарську діяльність для адекватного прийняття управлінських рішень; організаційно-правового – в законодавчу базу природокористування; фінансового, що створює основу для фінансизації сфери природокористування.

У цілому механізм упровадження комплексної оцінки природного багатства в систему управління національним господарством має забезпечувати активізацію участі природного капіталу в системі національної та регіональної економіки. В основу таких оцінок можна покласти запропоновані теоретико-методологічні підходи та методики, застосовані для оцінки природного багатства та його окремих складових: водних, земельних, лісових і мінерально-сировинних ресурсів.

Список використаних джерел:

1. Конституція України [Електронний ресурс]: Закон України від 28 червня 1996 р. – Розд. І. Ст. 13. – Режим доступу: <http://www.zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
2. Развитие институтов недропользования России и Украины / Ю. В. Разовский, В. В. Матюха, Е. Н. Сухина, Н. Т. Мовчан // Известия высших учебных заведений. Горный журнал. – 2011. – № 2. – С. 44–50.
3. Оптимизация институциональных систем недропользования России и Украины / Ю. В. Разовский, В. В. Матюха, Е. Н. Сухина, М. Т. Мовчан // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. – 2011. – № 2. – С. 129–138.
4. Формування моделі управління природними ресурсами в ринкових умовах господарювання : [монографія] / [за заг. ред. д.е.н., проф. акад. НААН України М. А. Хвесика]. – К. : ДУ ІЕПСР НАН України, 2013. – С. 168.
5. Демаков Ю. П. Территориальные природно-хозяйственные системы: синергетический аспект [Электронный ресурс] / Демаков Ю. П., Колесов А. В., Севастьянова Л. И. – Режим доступа : <http://www.priroda.su/item/3428>