

**ДЕРЖАВНА УСТАНОВА «ІНСТИТУТ ЕКОНОМІКИ  
ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ ТА СТАЛОГО РОЗВИТКУ  
НАЦІОНАЛЬНОЇ АКАДЕМІЇ НАУК УКРАЇНИ»**

**СУЧАСНІ НАПРЯМИ ЕКОНОМІЧНОГО  
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РАЦІОНАЛЬНОГО  
ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ В УКРАЇНІ**

Київ – 2013

УДК 330.15 : 504.062.2 (477)

ББК 65.04

С 89

Сучасні напрями економічного забезпечення раціонального природокористування в Україні / [за наук. ред. акад. НААН України, д.е.н., проф. М.А. Хвесика, д.г.-м.н., проф. С.О. Лизуна; Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України»]. – К.: ДУ ІЕПСР НАН України, 2013. – 64 с.

У роботі на основі виконаних комплексних наукових досліджень запропоновані сучасні напрями економічного забезпечення раціонального природокористування. Проблема розглядається в контексті екологічної парадигми економіки як інструмента впорядкування відносин людини з природою. Запропоновано інноваційне визначення природоресурсних відносин. Пріоритетним визнано завдання покращення екологічної політики та впорядкування сучасних наукових підходів до раціонального природокористування за видами природних ресурсів. Обґрунтовано, що головними інноваційними питаннями, які потребують першочергового вирішення, є рентне регулювання природокористування та вдосконалення організаційної структури управління природними ресурсами.

Для управлінців, науковців, усіх, хто цікавиться проблемами економіки природокористування, сталого розвитку та охорони довкілля.

*Рекомендовано до друку вченою радою Державної установи «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України» (протокол № 6 від 25 квітня 2013 р.).*

Рецензенти: акад. НАН України, д.е.н., проф. М.Ф. Кропивко  
(Національний науковий центр «Інститут аграрної економіки»);  
чл.-кор. НАПН України, д.е.н., проф. Я.Б. Олійник  
(Київський національний університет імені Тараса Шевченка).

ISBN 978-966-02-6941-5

© Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України», 2013

## ЗМІСТ

ВСТУП .....	5
<b>РОЗДІЛ 1</b>	
<b>ЕКОЛОГІЧНА ПОЛІТИКА РАЦІОНАЛЬНОГО ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ В СУЧАСНИХ УМОВАХ .....</b>	<b>7</b>
1.1. Основні положення національної екологічної політики .....	7
1.2. Державна політика у сфері раціонального природокористування .....	7
1.3. Пріоритети екологічної політики у сфері природокористування .....	8
1.4. Економічні механізми реалізації державної екологічної політики у сфері природокористування .....	9
<b>РОЗДІЛ 2</b>	
<b>СИСТЕМНІ ОЗНАКИ ЕКОНОМІЧНОГО МЕХАНІЗМУ РАЦІОНАЛЬНОГО ВИКОРИСТАННЯ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ .....</b>	<b>16</b>
2.1. Капіталізація природних ресурсів у сучасних умовах.....	16
2.2. Корпоратизація управління природними ресурсами .....	18
2.3. Інституційне середовище природокористування .....	19
<b>РОЗДІЛ 3</b>	
<b>НАУКОВІ ЗАСАДИ РАЦІОНАЛЬНОГО ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ ..</b>	<b>21</b>
3.1. Капіталізація земельних ресурсів у сучасних умовах .....	21
3.2. Корпоратизація відносин суб'єктів використання земельних ресурсів.	24
3.3. Інституціоналізація раціонального використання земельних ресурсів .	26
3.4. Геоінформаційна система в управлінні земельними ресурсами .....	29
3.5. Ключові проблеми використання водних ресурсів .....	30
3.6. Капіталізація водних ресурсів у сучасних умовах .....	31
3.7. Корпоративні структури в забезпеченні раціонального використання водних ресурсів .....	33
3.8. Інституціональні засади забезпечення відтворення водних ресурсів ...	36
3.9. Економічно збалансоване раціональне використання лісових ресурсів у національній економіці .....	38
3.10. Розвиток лісоресурсної сфери.....	39
<b>РОЗДІЛ 4</b>	
<b>УДОСКОНАЛЕННЯ РЕНТНОГО РЕГУЛЮВАННЯ В НАДРОКОРИСТУВАННІ .....</b>	<b>43</b>
4.1. Проблемні питання реформування системи плати за надра .....	43
4.2. Методологічні засади встановлення плати за надра .....	48

4.3. Завдання збалансування рівня платежів за користування надрами .....	50
4.4. Диференціація платежів за користування надрами .....	52

## РОЗДІЛ 5

НАПРЯМИ РАЦІОНАЛІЗАЦІЇ ВИКОРИСТАННЯ ПРИРОДНИХ ТУРИСТИЧНО-РЕКРЕАЦІЙНИХ РЕСУРСІВ .....	55
---	----

5.1. Туристично-рекреаційна складова природного комплексу України: стан і проблеми .....	55
---	----

5.2. Цільові орієнтири та шляхи підвищення ефективності використання туристично-рекреаційного комплексу України .....	56
--	----

ВИСНОВКИ .....	62
----------------	----

## ВСТУП

Із системних позицій, сучасні підходи до об'єктивної економічної оцінки природних ресурсів пов'язані з обґрунтуванням низки теоретичних питань. Виникла необхідність розгляду проблеми в контексті екологічної парадигми економіки, зокрема як інструмента впорядкування відносин людини з природою. Проте природоресурсні відносини потребують свого інноваційного визначення. Це пов'язано з тим, що наразі вони повинні розглядатися у двох аспектах:

- як фізичний ресурс, що включається у виробництво в ролі предмета праці (традиційне для економічної теорії та господарської практики трактування);
- як ресурс, котрий створює умови для формування якісного навколишнього середовища життєдіяльності людини (що притаманне саме економіці природокористування).

Утім, якщо в першому випадку проблемні питання власності на ресурси, їх вартісної оцінки, інституційного забезпечення тощо визначені достатньо чітко, то у другому – потрібне їх подальше вдосконалення. Напрями розвитку методологічного забезпечення раціонального природокористування передбачають необхідність упорядкування ситуації саме в площині адекватного наукового обґрунтування другої позиції економічного оцінювання природних ресурсів.

Головним методологічним завданням сьогодні є розроблення механізмів забезпечення відтворення природних ресурсів як умови життєдіяльності людини на принципах економічного самозабезпечення. З цією метою на першому етапі необхідно розглянути три основні методологічні питання:

- капіталізації природних ресурсів;
- управління ними на засадах корпоратизації господарської діяльності;
- інституціоналізації сучасних економічних природоресурсних відносин.

Системний погляд на проблему обґрунтування напрямів економічного забезпечення раціонального природокористування в Україні потребує впорядкування низки ключових методологічних питань покращення управління природоресурсними відносинами. Саме тому в цій роботі як пріоритетні визначено завдання щодо покращення екологічної політики та вдосконалення сучасних наукових підходів до раціонального природокористування за видами природних ресурсів. На основі аналізу визначених наукових підходів головними інноваційними питаннями, які вимагають першочергового вирішення, є ретне регулювання раціонального природокористування та впорядкування організаційної структури управління природними ресурсами, що розкрито на прикладі таких сфер природоресурсної діяльності, як надрокористування і туристично-рекреаційна діяльність.

Авторський колектив: акад. НААН України, д.е.н., проф. М.А. Хвесик; д.г.-м.н., проф. С.О. Лизун; д.е.н., доц. Ш.І. Ібатуллін; акад. НАН України, д.е.н., проф. О.М. Алимов; д.е.н., проф. І.К. Бистряков; д.е.н., проф. О.О. Веклич; д.держ.упр., с.н.с. І.О. Драган; д.е.н., проф. Я.В. Коваль; д.е.н., проф. В.І. Куценко; д.е.н., с.н.с. Л.В. Левковська; д.е.н., проф. В.В. Микитенко; д.е.н., проф. В.С. Міщенко; д.е.н., с.н.с. В.В. Пилипів; д.геогр.н., проф. А.В. Степаненко; д.е.н., с.н.с. А.М. Сундук; д.е.н., проф. Є.В. Хлобистов; д.е.н., проф. В.А. Голян; к.е.н., с.н.с. І.В. Драган; к.соц.н., с.н.с. М.В. Ільїна; к.е.н., с.н.с. Д.В. Клиновий; к.е.н., с.н.с. А.О. Коваленко; к.е.н., с.н.с. В.М. Колмакова; к.е.н. Ю.М. Маковецька; к.е.н. В.М. Мандзик; к.е.н. О.В. Сакаль; к.е.н., с.н.с. Л.О. Шашула; пр.екон. Г.М. Бирків; О.І. Добрянський; Д.Г. Ревіна.

## РОЗДІЛ 1

# ЕКОЛОГІЧНА ПОЛІТИКА РАЦІОНАЛЬНОГО ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

### 1.1. Основні положення національної екологічної політики

Стратегічні засади формування національної екологічної політики полягають передусім у визначенні цілей, завдань, шляхів розвитку суспільства і, відповідно, організації діяльності органів державного управління щодо їх виконання. Формування та реалізація національної екологічної політики потребують розробки нормативно-правової бази та забезпечення її дотримання, тобто стандартів і законів поведінки в суспільстві; контролю за дотриманням законів, припинення дій, що порушують загальноприйняті екологічні норми; гарантування внутрішньої та зовнішньої безпеки й стабільності екополітичного ладу. Особливу увагу слід приділяти питанням формування екологічної свідомості населення, справедливого розподілу матеріальних і екокультурних цінностей, узгодження різноманітних інтересів держави й соціальних спільнот. Практична реалізація цих положень спирається на основний нормативно-правовий документ, що визначає національну екологічну політику України у сфері природокористування, її мету, цілі, завдання і принципи, механізми та інструменти, – Закон України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року». Однією із стратегічних цілей державної екологічної політики цим документом визначено забезпечення екологічно збалансованого природокористування. Її досягнення передбачає: підготовку та схвалення проекту Концепції 10-річних рамок політики сталого споживання та виробництва (ССВ) згідно з Йоганнесбурзьким планом дій, розроблення й реалізацію Стратегії та національного плану дій до 2015 року; запровадження до 2015 року економічних та адміністративних механізмів, у тому числі екологічно та економічно обґрунтованої системи платежів за спеціальне використання природних ресурсів з метою стимулювання виробника до раціонального природокористування.

Серед інструментів реалізації національної екологічної політики у досліджуваній сфері особливе місце належить удосконаленню дозвільної системи регулювання природокористування шляхом установа науково обґрунтованих обмежень на використання природних ресурсів та відповідної нормативно-правової бази, а також перегляду пільг щодо спеціального використання природних ресурсів.

### 1.2. Державна політика у сфері раціонального природокористування

На базі зазначеного Закону України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» розроблено

Національний план дій з охорони навколишнього природного середовища України на період 2011–2015 роки, який включає цілі забезпечення екологічно збалансованого природокористування. До них, зокрема, належать підготовка й оприлюднення порівняльного аналізу концепції «зеленої економіки», рамкової політики ССВ та концепції індексації екологічного балансу. Крім того, на часі запровадження системи економічних та адміністративних механізмів з метою стимулювання виробника до сталого й відновлюваного природокористування, охорони довкілля і широкого впровадження новітніх більш чистих інноваційних технологій у сфері природокористування.

У системі природоохоронних дозволів як мету визначено реформування шляхом застосування науково обґрунтованих технологічних нормативів використання природних ресурсів.

Пріоритетними завданнями у сфері вдосконалення економічного механізму екологічно збалансованого природокористування є розширення бази оподаткування забруднюючих речовин і екологічно небезпечної продукції, а також створення до 2015 року екологічно й економічно обґрунтованої системи платежів за спеціальне використання природних ресурсів та збору за забруднення навколишнього природного середовища для стимулювання суб'єктів господарювання до раціонального природокористування. Для вдосконалення економічного механізму екологічно збалансованого природокористування необхідний ґрунтовний науковий супровід, а саме методологічні засади здійснення і впровадження рентного підходу до регулювання природокористування. Ретельну увагу необхідно приділити вдосконаленню методів економічної оцінки природних ресурсів і екологічних впливів на навколишнє природне середовище та здійсненню економічної оцінки природно-ресурсного потенціалу України; науковому еколого-економічному обґрунтуванню системи платежів за спеціальне використання природних ресурсів та збору за забруднення довкілля. Фінансування зазначених заходів має здійснюватись за рахунок національних бюджетних та позабюджетних коштів, а також підтримки Європейського Союзу.

### **1.3. Пріоритети екологічної політики у сфері природокористування**

Реалізація екологічної політики в системі забезпечення сталого розвитку України потребує комплексного (міжгалузевого) підходу до вирішення проблем раціонального природокористування у просторово-територіальному вимірі, що передбачає досягнення її пріоритетних напрямів у досліджуваній сфері.

З цією метою необхідно насамперед розв'язати проблеми збереження довкілля та соціально-економічного розвитку суспільства на основі їх неподільності, взаємозв'язку та взаємоузгодженості. Також слід ураховувати формування механізмів інтеграції завдань збереження навколишнього природного середовища у стратегію соціально-економічного розвитку. Значної увагу потребує стимулювання інноваційних розробок та інвестиційних



проектів, спрямованих на впровадження ресурсозберігаючих технологій, модернізацію існуючих техніко-технологічних процесів, розвиток наукоємних галузей промисловості. Обов'язковим є перехід до системи інтегрованого екологічного управління у сфері охорони довкілля та екологізації секторальної політики.

До важливих завдань щодо раціонального природокористування на період до 2020 року належить збільшення частки впровадження новітніх наукових досягнень, енергоефективних і ресурсозберігаючих технологій, маловідходних, безвідходних та екологічно безпечних технологічних процесів, екологічно безпечних видів транспорту та екологічно сприятливих видів міського транспорту по 50% кожного. Значних результатів у раціональному природокористуванні можна досягнути шляхом підвищення енергоефективності виробництва на 50% при умові зростання використання відновлюваних джерел енергії (гідро-, вітро-, геліо-) та розвитку альтернативних енергетик, а також збільшення у 2 рази площі органічного землеробства, забезпечення відтворення корінних лісових і природних рослинних угруповань, збереження біорізноманіття.

Таким чином, екологічна політика у сфері природокористування має інтегруватися в систему програмування, планування та проектування як на державному, так і регіональному та місцевому рівнях. Основою такої інтеграції є стратегічні документи формування та реалізації національної екологічної політики<sup>1</sup>, відповідні міжнародні зобов'язання України, програми сталого розвитку адміністративно-територіальних утворень тощо.

#### **1.4. Економічні механізми реалізації державної екологічної політики у сфері природокористування**

Економічні механізми екологічного регулювання з притаманними їм інструментами є пріоритетними в реалізації державної екологічної політики. У відомому нормативному акті «Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки» – опорному в екологічному законодавстві – акцентована значущість економічного механізму природокористування як головної складової механізму реалізації державної екологічної політики. Водночас у Законі України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» наголошується, що забезпечення стабільного фінансування природоохоронної діяльності, удосконалення економічних інструментів – це основні передумови реалізації екологічної політики в Україні.

---

<sup>1</sup> Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки / Верховна Рада України. – Офіц. вид. // Відомості ВВР. – 13.10.1998 – № 38, стаття 248; Закон України «Основні засади (Стратегія) державної екологічної політики України на період до 2020 року» № 2818-VI від 21 грудня 2010 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.ua>.

Економічні механізми впровадження державної екологічної політики, по суті, є механізмами економічного регулювання природоохоронної діяльності в Україні, які, з одного боку, відіграють роль інструментів мотивації природокористувачів до екологоконструктивної діяльності, а з іншого – джерел створення природоохоронних фондів. Важливими функціональними складовими економічного регулювання природоохоронної діяльності є системи державного бюджетного та позабюджетного фінансування відповідних заходів.

Головні позитивні результати чинного економічного механізму екологічного регулювання полягають у тому, що, по-перше, з його використанням розроблено основи платного природокористування, по-друге, економічний інструментарій є засобом забезпечення надходжень фінансових ресурсів, необхідних для ліквідації забруднення довкілля. Проте окремі підсистеми та елементи цього механізму мають різні ступені розвиненості та практичної реалізації. Дотепер чимало еколого-економічних інструментів існують лише на рівні законодавчих положень і не впроваджені у практику господарювання. Діючий в Україні економічний механізм природокористування переважно оперує групою таких регуляторів екологічної поведінки товаровиробників, які змушують їх обмежувати свою природоруйнівну діяльність стосовно вимог нормативних актів, постанов і законів. Цей механізм не спонукає їх до екологічно безпечних способів господарювання, стримує природозберігаючу діяльність, обмежує впровадження інноваційних екологоорієнтованих технологій, що призводить до закономірного погіршення стану навколишнього природного середовища.

Основними проблемами дієвості економічних інструментів реалізації національної екологічної політики є їх низька економічна ефективність через застарілу нормативно-правову базу регулювання, систему оподаткування рентного доходу від використання природних ресурсів (некоректність, негнучкість методики і порядку нарахування платежів, занижені нормативи і розміри їх нарахувань, слабка кореляція розмірів природоресурсних платежів з рівнем ринкових цін на природні ресурси/сировину, не виправдано велика кількість пільговиків щодо плати за спеціальне використання природних ресурсів, обмежений (звужений) перелік видів екологічно небезпечної, ресурсомісткої продукції як об'єктів оподаткування порівняно з міжнародною практикою та низький рівень їх оподаткування у зіставленні з європейським тощо). Відчувається відсутність впливу економічних інструментів екологічного регулювання на екологоконструктивну поведінку забруднювачів щодо запобігання нераціонального використання природних ресурсів, стимулювання ресурсозбереження, слабка реалізація мотиваційної функції цих інструментів до впровадження господарюючими суб'єктами найкращих природозберігаючих технологій, досягнень НДДР щодо зниження питомої ваги продукції зі шкідливим вмістом, зростання обсягів виробництва нової екологічно чистої продукції.

Стримуючим чинником є нерозвиненість (інколи просто початковий стан) впровадження окремих економічних інструментів екологічного регулювання, класичних для ринкових економік (екологічного податку на продукт, надання

кредиту для здійснення природоохоронних заходів з безвідсотковими, низькими або субсидійованими відсотками), що зменшує економічний інтерес господарюючих суб'єктів до здійснення природоохоронних заходів. Не спрацьовує також пільгове оподаткування, зовсім не функціонує механізм цінового заохочення екологоконструктивної діяльності. Йдеться, таким чином, про так звану віртуальність законодавчо визначених інструментів підсистеми стимулювання раціонального використання природних ресурсів економічного механізму природокористування. Не набув необхідного розвитку національний ринок екологічних послуг, зокрема екологічний аудит і страхування, хоча в цьому напрямі робляться впевнені кроки з 2004 року; непослідовно реалізується принцип «забруднювач платить»; реальні природоресурсні затрати суспільства відображаються неадекватно; формування підсистем економічного механізму екологічного регулювання відбувається некомплексно та нерівномірно, що апріорі визначає зниження його вихідного так званого коефіцієнта корисної дії, обмежує перспективи розвитку національних продуктивних сил, не відповідає еколого-економічним потребам національного господарства, стримуючи розв'язання низки проблем, пов'язаних із переходом економіки на шлях сталого розвитку.

Аналітичний огляд економічного блоку (механізмів) Стратегії державної екологічної політики України, прописаного в Законі України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» (підпункт 4.10), свідчить про відсутність ґрунтовної, сформованої його моделі. Натомість, цей блок містить просто перелік заходів, причому досить обмежених та ще й із логічним дублюванням, а не очікувану міцну економічну платформу здійснення екологічної політики на засадах сталого розвитку.

У зазначеному вище законі наголошується, що розроблені та впроваджені на початку 90-х років ХХ століття економічні інструменти та механізми фінансування природоохоронної діяльності потребують подальшого розвитку в умовах глобалізації. Зважаючи на це, а також на слабку дієздатність нинішніх управлінських рішень щодо реалізації екологічних, соціально-екологічних і еколого-економічних національних інтересів, надзвичайно актуалізується розроблення науково обґрунтованих пропозицій і рекомендацій, спрямованих на формування дійсно ефективного, конструктивного економічного блоку реалізації екологічної політики.

*Стратегічне завдання посилення дієвості економічних інструментів реалізації національної екологічної політики та нарощення джерел фінансування природоохоронних заходів потребує:*

- підвищення їх екологічної та економічної результативності як регуляторів екологічної діяльності товаровиробників і споживачів;
- удосконалення нормативно-правової бази щодо державної підтримки природоохоронної діяльності, включаючи розширення застосування ринкових механізмів у цій сфері та створення фінансового механізму залучення приватного капіталу;
- забезпечення стабільних джерел фінансування та розширення бази фінансових ресурсів на здійснення природоохоронних заходів, збільшення до

оптимальних обсягів частки видатків на охорону навколишнього природного середовища у ВВП;

- підвищення ефективності використання державних коштів на охорону довкілля, упорядкування та оптимізації системи державних видатків шляхом запровадження програмно-цільового методу в бюджетному процесі з метою встановлення безпосереднього зв'язку між виділенням бюджетних коштів та результатами їх використання;

- розширення бази фінансових ресурсів та співфінансування заходів шляхом поєднання різних джерел фінансування робіт із підвищення ефективності використання коштів на природоохоронні цілі;

- удосконалення економічного та фінансового механізмів реалізації національної екологічної політики для забезпечення стимулювання виробників до запровадження системи екологічного менеджменту, застосування екологічно безпечних ресурсо- та енергозберігаючих технологій, випуску екологічно чистої продукції з метою зменшення негативного впливу на навколишнє природне середовище і відтворення природно-ресурсного потенціалу країни; упровадження регуляторів природокористування *стимулюючо-компенсаційного характеру*; формування та впровадження законодавчо визначеної системи ринкових регуляторів підвищення ефективності екологоконструктивної діяльності господарюючих суб'єктів.

*Основні заходи щодо посилення дієвості економічних інструментів реалізації національної екологічної політики та розширення джерел природоохоронного фінансування передбачають:*

- реформування чинної нормативної бази регулювання природоресурсних платежів за видами ресурсів, у т.ч. системи видачі дозволів;

- оптимізацію системи оподаткування лісо-, водо-, надро- та землекористування і фінансового забезпечення розвитку природогосподарських комплексів з урахуванням їх ресурсної специфіки; удосконалення нормативної бази платності за споживання природних благ на основі об'єктивних рентних оцінок продуктивності ресурсних джерел і диференціації відповідних платежів за якісними і просторовими ознаками, а також механізмів регулювання рентними доходами у сфері природокористування;

- застосування програмно-цільових підходів до вирішення завдань розвитку природогосподарських комплексів з урахуванням їх ресурсної специфіки; ліквідацію структурних диспропорцій у нормативах та обсягах платежів між різними категоріями природокористувачів;

- трансформацію системи нормування платежів за забруднення з усуненням існуючих недоліків; зміну порядку стягнення екологічного податку пропорційно до обсягів викидів забруднювачів згідно із принципом залежності від середніх граничних витрат товаровиробників на зменшення забруднення; запровадження коефіцієнтів коригування екологічного податку залежно від зростання або зниження концентрації токсичних речовин в оподатковуваній продукції (установлення прогресивного або регресивного екологічного оподаткування);

- реформування методики обчислення штрафів відповідно до його економічної суті як запобіжного інструмента щодо нерационального природокористування;
- удосконалення нормативно-розрахункової бази і порядку сплати податку на екологічно шкідливу продукцію з урахуванням існуючих недоліків та згідно із принципом «забруднювач платить»;
- екологічну реструктуризацію податкової системи; збільшення природно-ресурсної рентної складової в податковій системі загалом без порушення податкового балансу, що передбачає розширення бази екологічного оподаткування водночас із зростанням рентних платежів через зміщення на них податкового навантаження (пріоритетне оподаткування ресурсопотоку);
- розширення бази оподаткування забруднюючих речовин і екологічно небезпечної продукції, ураховуючи досвід країн-членів ЄС/ОЕСР;
- формування системи стимулювання залучення вітчизняних та іноземних інвестицій у сферу охорони навколишнього природного середовища шляхом створення системи пільгового рефінансування комерційних банків у разі надання ними пільгових кредитів для реалізації інвестиційних проектів з розроблення і впровадження високотехнологічного устаткування та іншої інноваційної продукції, розширення практики пільгового кредитування природоохоронних техніко-технологічних заходів під заставу майна суб'єктів господарської діяльності;
- вибір результативних показників, які б найбільшою мірою характеризували екологічний стан і давали змогу здійснювати оцінку діяльності учасників бюджетного процесу щодо їх впливу на довкілля;
- удосконалення управління коштами Державного та місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища шляхом скорочення їх кількості, відбору проектів за встановленими критеріями професійними органами; зменшення рівня перерозподілу коштів збору за забруднення довкілля через Державний бюджет України;
- співфінансування заходів через поєднання різних джерел фінансування для підвищення ефективності використання коштів на природоохоронні цілі;
- упровадження міжнародних стандартів системи управління навколишнім природним середовищем; адаптацію державної системи обліку природних ресурсів до відповідних міжнародних уніфікованих класифікацій та вимог;
- запровадження нових, екологічно та економічно ефективніших регуляторів природокористування стимулюючо-компенсаційного характеру – різних видів податкових пільг, пільгових позик, пільгового кредиту, гнучких екологічних податків на продукт, матеріального заохочення екологізації виробничої діяльності, диференціації ціноутворення згідно з екологічним критерієм – для стимулювання інноваційної та інвестиційної активності товаровиробників щодо використання сучасних науково-технічних досягнень з

метою реіндустріалізації старої, екологічно деструктивної та утворення нової природоохоронної, ресурсозберігаючої матеріальної бази виробництва;

- ліквідацію субсидій на використання природних та енергетичних ресурсів;

- розроблення та впровадження системи державного екологічного кредитування;

- запровадження цільового зворотного фінансування зібраних коштів товаровиробників-забруднювачів для підтримання конкретних екологічних програм (законодавче визначення адресності екологічних надходжень);

- забезпечення оптимального співвідношення між потребою коштів на охорону навколишнього природного середовища та обсягом передбачених фінансових ресурсів.

Отже, ключовою проблемою є розроблення та впровадження таких економічних методів, інструментів, механізмів природокористування, завдяки яким можливо не лише призупинити вже традиційний екологічний регрес економічного поступу України, котрий вона демонструє, інерційно рухаючись шляхом погіршення якості довкілля та екологічних умов господарювання, а й дійсно реалізувати імплементацію екологоорієнтованих підходів у стратегії власного соціально-економічного розвитку.

*Очікувані результати підвищення ефективності економічних інструментів реалізації національної екологічної політики полягають у такому:*

- розблокуванні дії законодавчо визначених інструментів підсистеми стимулювання раціонального використання природних ресурсів економічного механізму природокористування; екологізації податкової та цінової систем; посиленні значимості екологічного оподаткування як стимулятора зменшення негативного впливу на довкілля;

- формуванні дієвого економічного механізму природокористування, спроможного реалізувати ідею екологоорієнтованої модернізації економіки; активізації механізмів стимулювання процесу ресурсозберігаючої технологічної модернізації з усіма її позитивними еколого-економічними наслідками; екологізації виробничого потенціалу національної економіки;

- формуванні системи стимулювання залучення вітчизняних та іноземних інвестицій у сферу охорони навколишнього природного середовища;

- розвитку нових напрямів підприємницької діяльності сектору екологічних товарів і послуг; створенні нових робочих місць, сприянні зростанню рівня зайнятості та загальної екологічної культури;

- зміцненні конкурентоспроможності національної економіки, активізації міжнародної торгівлі; досягненні певного балансу між інтересами господарюючих суб'єктів і забезпеченням належної якості навколишнього природного середовища;

- покращенні міжнародного іміджу України;

- створенні системи державного управління використанням природного та соціально-економічного потенціалу з урахуванням екологічних чинників на засадах сталого розвитку;

- зменшенні техногенного тиску на довкілля, пом'якшенні кризових екологічних ситуацій, підвищенні ефективності та зниженні суспільних витрат на їх подолання та упередження.

*До очікуваних результатів зміцнення бюджетних і позабюджетних джерел фінансування природоохоронних заходів належать:*

- покращення стану навколишнього природного середовища та гарантування екологічної безпеки держави;

- упорядкування й оптимізація системи державних видатків на охорону довкілля та підвищення ефективності використання з цією метою державних коштів;

- забезпечення стабільних джерел фінансування та розширення бази фінансових ресурсів на здійснення природоохоронних заходів;

- формування ринкових механізмів державної підтримки заходів, спрямованих на впровадження енерго- та ресурсозберігаючих технологій і процесів, залучення інвестицій тощо;

- посилення ролі екологічної політики в системі національних пріоритетів.

Головні організаційні та економічні проблеми сучасного природокористування можливо вирішити лише за умови серйозного, відповідального, по-справжньому державного сприйняття та підтримки всіма гілками влади пріоритетності завдання щодо впровадження екологічно й економічно конструктивного регуляторного механізму, який спроможний зацікавити і заохотити господарюючих суб'єктів до реалізації природоохоронних і ресурсозберігаючих заходів, екологоорієнтованих методів господарювання, поліпшення якості довкілля та життя.

## РОЗДІЛ 2

### СИСТЕМНІ ОЗНАКИ ЕКОНОМІЧНОГО МЕХАНІЗМУ РАЦІОНАЛЬНОГО ВИКОРИСТАННЯ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ

#### 2.1. Капіталізація природних ресурсів у сучасних умовах

Для досягнення цілей сталого розвитку на засадах активізації відтворювальних процесів важливим є раціональне використання особливої для кожної території конфігурації територіальних капіталів. Для цього виникає таке першочергове завдання, як створення відповідного інституційного середовища, здатного сприяти відтворенню різних ресурсів у формі найпродуктивнішого виду капіталу. Таким у сучасній економіці є саме фінансовий капітал.

У свою чергу, зазначене потребує формування сучасних механізмів управління, які б урахували особливості функціонування природних ресурсів у фінансовому просторі. Йдеться про необхідність надання природним ресурсам фінансової форми та забезпечення їх ефективного проходження через адекватну фінансову інфраструктуру. Такий підхід передбачає здійснення реальної оцінки цінності, вартості та ціни природних ресурсів. Саме після цього останні можуть відігравати роль стратегічного потенціалу та впливового чинника забезпечення сталого розвитку територій.

Ресурсна база, на основі якої повинні задовольнятися інтереси суб'єктів господарювання територіальних економічних систем і сталого розвитку, може бути сформована шляхом відтворення територіальних природоресурсних активів.

Для введення в обіг фінансової системи нової маси таких активів необхідно забезпечити умови щодо:

- чіткої специфікації прав власності – її подільності (диференціації) на частковій правомочності;
- створення вбудованих обмежень і захисних механізмів;
- модернізації законодавства у сфері застави, сек'юритизації;
- функціонування ліквідного ринку;
- задоволення економічних агентів ресурсами;
- гарантії проходження ресурсів через інфраструктуру.

З метою введення в оборот некапіталізованих елементів національного багатства доцільно запровадити механізм сек'юритизації активів, що відбувається за допомогою фондових ринків. У процесі сек'юритизації необхідно здійснити виділення і передачу певних активів, наявних в її ініціатора, у диференційований пул фінансових активів, який списується з балансу ініціатора і передається новій спеціально створеній організації, яка в подальшому випускає цінні папери, забезпечені цими активами, і розміщує їх серед широкого кола інвесторів.

Ефективний фінансовий механізм управління повинен формувати такий структурований актив із природних ресурсів, фінансова оцінка якого б



перевищувала вартість кожного окремого ресурсу. Досягнути синергетичного ефекту в оцінці природних ресурсів можна за умови проектного управління і фінансування сталого розвитку територій. Схема проектного фінансування сталого розвитку територіальних систем повинна передбачати відділення активів суб'єктів і їх передачу в управління третій стороні – SPV, що може відігравати роль афілійованої структури (як держави, так і територіальної громади), котра формується для реалізації певних проектів чи досягнення визначених цілей.

У рамках створення SPV-компаній слід здійснити процедуру присвоєння їм окремих кредитних рейтингів. Крім комунальних підприємств, у їх формуванні можуть брати участь місцеві органи влади, будівельні компанії, приватні інвестори та інші учасники з різними інтересами. SPV – це компанія, що спеціалізується на управлінні інвестиційними проектами, яка може забезпечити системний підхід до організації всього процесу інвестування в розвиток об'єктів місцевої інфраструктури. Функції SPV для пулу малих позичальників може виконувати досить велика організація комунального комплексу. Як правило, цей варіант виникає при реалізації інвестиційних проектів «на межі» територій і дає змогу оптимально сформулювати відносини між учасниками проекту.

Доцільно створити корпоративні структури з управління природоресурсними інвестиціями за участю великих банків, які зацікавлені у фінансуванні інфраструктурних проектів, та організацій, оскільки залучені SPV ресурси на фінансових ринках стають інвестиційними для власників капіталу.

При реалізації проектів державно-приватного партнерства (ДПП) щодо управління природними ресурсами як на національному, так і місцевому рівнях доцільно застосовувати механізм використання компанії спеціального призначення. Це дасть змогу здійснювати ефективне управління ризиками, капіталізувати активи, оптимізувати податкові зобов'язання і підвищити ефективність проекту. Важливою умовою ефективності реалізації проектів ДПП є контроль за SPV з метою захисту інтересів як оригінаторів, так й інвесторів. Як правило, за SPV закріплюються права на використання залучених фінансових ресурсів виключно на чітко визначені цілі.

Ключові елементи інфраструктури фінансового управління природоресурсними активами та проектного управління сталим розвитком повинні включати: рейтингові агентства, які покликані визначати рейтинг забезпечених активами цінних паперів; хедж-провайдерів, що здійснюють хеджування будь-яких валютних чи процентних ризиків, котрі можуть виникнути в емітента; аудиторів, котрі виконують аудиторську перевірку пулу активів, яка може вимагатись згідно з документацією до відповідної угоди; юридичні фірми і додаткових консультантів, котрі надають необхідні маркетингові, юридичні та інші консультації зі структурування угод.

Застосування механізмів проектного управління та сек'юритизації територіальних активів у процесах відтворення територіальних систем дасть змогу вирішити наступні завдання: підвищення вартості та раціонального використання територіальних ресурсів; вихід місцевої влади на фінансові

ринки, забезпечення достатності обсягу та підвищення ліквідності місцевих облігацій; диверсифікації джерел фінансування, отримання доступу до більш широкого кола інвесторів різного типу; залучення відносно недорогих інвестиційних ресурсів приватного сектору в конкретні проекти інфраструктури; підвищення ефективності та прозорості використання інвестиційних ресурсів, залучених під місцеві активи; зниження фінансових ризиків для учасників реалізації проектів; підвищення фінансової спроможності і самостійності територіальних систем.

## **2.2. Корпоратизація управління природними ресурсами**

Розвиток системи раціонального природокористування орієнтує на посилення впливу й одночасно відповідальності владних структур, які повинні сприяти зосередженню зусиль на найбільш перспективних для тієї чи іншої території напрямках розвитку, включаючи розширення взаємодії суб'єктів економічної діяльності та формування відповідних просторових ринків.

Досягнення очікуваних результатів можливе шляхом визначення на певному територіальному просторі відповідних кластерів, орієнтованих на використання комплексного чи окремого природного ресурсу. Для бізнесу кластер є засобом, що дає реальну можливість забезпечити собі конкурентоспроможність у майбутньому, тобто створювати довгострокову стратегію розвитку виробництва. Для територіальної громади, що володіє природними ресурсами, він є засобом забезпечення за його рахунок умов самовідтворення. Це визначає необхідність гармонізації інтересів бізнесу та влади в рамках організаційної структури, котру можна умовно позначити як кластер-корпорацію. Переваги такої організаційної форми полягають у можливості поєднання факторів продуктивної системної виробничої комплексності та акціонування ресурсів, у тому числі природних.

Фінансовий механізм забезпечення сталого розвитку повинен базуватися на поєднанні власних, залучених та запозичених матеріальних і фінансових ресурсів у територіальних відтворювальних процесах. Недостатність бюджетних ресурсів для повноцінного фінансування сталого розвитку зумовлює необхідність їх доповнення інвестиційними ресурсами фінансових ринків, які найбільш ефективно можуть залучатись та використовуватись у ході реалізації конкретних інвестиційних проектів.

Проблемні питання розвитку фінансового простору України полягають у низькій ємності територіального суспільного фінансового сектору, недостатній розвиненості фінансових ринків і незавершеності нормативно-правового забезпечення розвитку фондового ринку та ринків фінансових послуг.

У рамках активізації процесу формування корпоративного простору управління природними ресурсами доцільно:

- орієнтувати кластерно-корпоративні форми управління на вилучення та перерозподіл ресурсної ренти з метою забезпечення отримання комплексного еколого-економічного ефекту розвитку територій через

механізми поєднання вертикальної та горизонтальної інтеграції кластерів-корпорацій;

- забезпечити прозорість ринкового процесу в системі природокористування внаслідок використання комплексу механізмів, включаючи: формування оновленого зовнішнього незалежного та державного аудиту; сек'юритизацію ресурсокористування; диференціацію управління природно-ресурсними відносинами за видами форм власності на природні ресурси; упорядкування в межах законодавства проблем ефективної власності; створення підґрунтя для активізації розвитку комунальної власності на природні ресурси місцевого значення тощо;

- включити до цільових господарських функцій екологоорієнтованих кластерів-корпорацій забезпечення раціонального еколого-економічного використання і відтворення природних ресурсів згідно із суспільними інтересами; отримання прибутків від екологоорієнтованої господарської діяльності; залучення додаткових коштів у природоохоронну сферу на засадах фінансизації сфери природокористування;

- розвинути систему управління капіталізацією природних ресурсів шляхом оцінки наявних на території природно-ресурсних активів, розробки системи заходів щодо підвищення ефективності їх використання в господарському обороті; підвищити ефект функціонування територіальної фінансової системи, забезпечити постійне відшкодування та формування нових потоків природно-ресурсних активів, здатних приносити дохід, відіграючи роль як застави, так і джерела прибутків;

- ввести в обіг фінансової системи нову масу природно-ресурсних активів за рахунок формування відповідної інфраструктури щодо чіткої специфікації прав власності, створення вбудованих обмежень і захисних механізмів, модернізації законодавства у сфері застави, сек'юритизації;

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

- створити мережі спеціалізованих інвестиційних центрів при владних структурах або ж під їх контролем, основним завданням яких є 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.

### **2.3. Інституційне середовище природокористування**

Проблема розвитку інституційного середовища природокористування полягає в подоланні протиріч, які характерні для процесу реалізації соціальних, економічних та екологічних інтересів суб'єктів господарювання при фактичному домінуванні економічних.

У концептуальному аспекті, інституційне середовище повинне розвиватися в напрямі забезпечення передусім умов щодо відтворення екологоорієнтованих форм господарювання у відповідному просторі.

Цільовими орієнтирами, що надають поштовх подальшому забезпеченню раціонального використання природних ресурсів, їх відтворенню та покращенню якості довкілля, є подолання загальної недосконалості законодавчої бази щодо системи застосовування ринкових стимулів, котрі обмежують та заохочують господарську діяльність у бажаному напрямі.

Інституційне середовище повинне бути динамічним, оскільки такою є власне господарська діяльність, що завжди використовує переваги оточуючого простору. Разом з тим воно має сприяти формуванню цілісної господарської системи, яка базується на гармонії інтересів територіальної громади та приватних індивідуальних інтересів господарюючих суб'єктів.

Загалом удосконалення інституційного середовища сучасного природокористування необхідно здійснювати на основі встановлення причинно-наслідкових зв'язків проблеми раціонального використання природних ресурсів, а також з урахуванням змін інститутів і технологій управління. Це стосується питань поєднання нових управлінських технологій у рамках забезпечення процесів самовідтворення господарської діяльності на визначеному територіальному просторі в єдиному ланцюгу дій, який включає етапи адекватної комплексної оцінки природних ресурсів, визначення її рентної складової, забезпечення їх капіталізації та участь у бізнесовій діяльності з наступним перерозподілом отриманих дивідендів на відтворення соціо-еколого-економічного простору, тобто сталого розвитку.

З метою вдосконалення інституційного середовища використання природних ресурсів рекомендується:

- забезпечити умови для його системних трансформацій з орієнтацією на активізацію процесів розвитку форм власності на природні ресурси; комплексної фінансово-економічної оцінки природних ресурсів та їх екосистемних властивостей, корпоратизації економічного простору як передумови включення природних й екологічних ресурсів в економічний обіг;

- визначити напрями раціонального еколого-економічного природокористування на засадах гармонізації інтересів влади, бізнесу та держави шляхом забезпечення ефективних форм державно-приватного партнерства, що базуються на принципах солідаризації та корпоратизації екологічної відповідальності;

- ініціювати перед Верховною Радою України питання вдосконалення правової бази щодо розширення регіональних повноважень у сфері володіння, розпорядження та використання територіальних природних ресурсів на засадах сталого розвитку, з посиленням юридичної відповідальності за нераціональне природоресурсне користування.

## РОЗДІЛ 3

### НАУКОВІ ЗАСАДИ РАЦІОНАЛЬНОГО ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ

#### 3.1. Капіталізація земельних ресурсів у сучасних умовах

Капіталізація земельних ресурсів характеризує зростання сукупної вартості активів, пов'язаних із ними та спроможних приносити дохід, або використання ресурсів для виробництва товарів та послуг, вкладених у справу і функціонуючих як джерела засобів виробництва. Капіталізація земельних ресурсів відбувається в результаті взаємодії низки факторів:

- обмеженості земельних ресурсів, їх просторової неоднорідності, відносної сталості структури земель за категоріями та якісними характеристиками в умовах урбанізації та інтенсифікації землекористування, що призводить до збільшення капіталозабезпеченості, тобто ущільнення капіталу;

- перетворення частини регіонального прибутку на доданий капітал, додані фактори регіонального виробництва та використання їх на розширення виробництва, яке прискорює темпи економічного відтворення;

- цілеспрямованого застосування системи фінансово-економічних, планувальних, організаційно-правових та інших заходів щодо регулювання регіонального землекористування.

Таким чином, капіталізація земельних ресурсів є складним агрегованим процесом, що безперервно триває у часі. Вона нерозривно пов'язана з поняттями економічного часу та економічного відтворення. Земельний капітал має певні етапи формування, концентрації, взаємодії з простором і природно-ресурсним потенціалом, галузевою структурою економіки та регіональних ринків. Різні території України перебувають на різних етапах розвитку та інтенсивності їх капіталізації.

В умовах ринкової конкуренції зменшується втручання у процеси розселення та розміщення зайнятості населення, ускладнюється планувальна діяльність, що призводить до зниження прогнозованості подальшої капіталізації земель та цілеспрямованості просторового розвитку.

У реформуванні земельних відносин України наразі тривають процеси стихійної приватизації земель державної та комунальної форм власності, стрімкого зростання кількості землевласників та землекористувачів. У зв'язку з цим посилюється елемент невизначеності у використанні та відтворенні земельних ресурсів, знижується керованість цими процесами на регіональному та державному рівнях, що є наслідками ринкових перетворень в Україні.

Капіталізація земельних ресурсів повинна відбуватись шляхом створення ефективного механізму регулювання земельних відносин, зокрема:

- подальшого розвитку відносин власності на землю та їх інституціоналізації;

- формування екологобезпечної та економічно ефективної системи землекористування;
- удосконалення системи оподаткування земель та грошової оцінки земельних ділянок, державної підтримки власників землі та землекористувачів, державного і самоврядного контролю за землекористуванням;
- розвитку кредитування під заставу землі, у тому числі іпотечного;
- удосконалення моніторингу земель, порядку ведення державного земельного кадастру та кадастрової оцінки земель;
- гарантування прав на землю через реєстрацію земельних ділянок та прав на них;
- створення відповідної інфраструктури та регулювання ринку землі з обмеженням обороту земель сільськогосподарського призначення;
- поліпшення організації контролю за використанням та охороною земель;
- удосконалення нормативно-правової і методичної бази земельних відносин.

Поглиблюючи сучасне земельне реформування, необхідно сформувати земельний устрій України та його складові правового, нормативно-методичного, фінансового, організаційного, соціально-економічного й екологічного забезпечення, який би створював відповідні умови для раціонального використання й охорони земельних ресурсів, формування ринкової економіки, гарантував продовольчу безпеку держави.

Отже, одним із напрямів подальшого розвитку земельних відносин є підвищення ролі землеустрою у здійсненні державної політики у сфері використання та охорони земель, забезпечення пріоритетних інтересів держави і територіальних громад щодо розміщення продуктивних сил і задоволення потреб їх територіального розвитку, утвердження державного статусу землеустрою у вирішенні земельних питань на національному рівні.

Сьогодні для створення оптимальних умов господарювання на землі необхідно виконати комплекс землевпорядних, земельно-кадастрових, вишукувальних і обстежувальних робіт, зокрема з визначення правового режиму використання земель, їх розподілу у процесі організації орендних відносин, обліку кількості та якості земель, проектування заходів щодо їх раціонального використання та охорони.

Функціонування обороту земель сільськогосподарського призначення зумовить розвиток нових функцій землевпорядкування:

- формування ринкового земельного фонду зі встановленням місця розташування, площ і меж земельних ділянок, виконанням їх якісних та вартісних оцінок;
- визначення попиту та пропозиції на землю та відстеження динаміки земельного ринку;
- здійснення операцій із землею (поділ, об'єднання, надання, вилучення), видача документів, що засвідчують права на землю;

- створення інформації для реєстрації земельних угод, забезпечення реалізації прав власності на землю економічними та правовими заходами, визначення особливого режиму й умов використання землі;
- підготовка інформації для передачі прав власності, оподаткування, застосування економічних санкцій тощо.

Усі операції, пов'язані з купівлею-продажем земельних ділянок, перерозподілом земельної власності, утворенням нових і упорядкуванням існуючих землеволодінь та землекористувань, наданням і вилученням земель, облаштуванням території, повинні базуватися на проектах землеустрою, а землевпорядна наука має розробити всі механізми цієї проблеми.

Наразі не виконуються дослідження водно-фізичних властивостей ґрунтів і планові широкомасштабні обстеження забруднених земель різних категорій. Необхідна більш детальна інформація про землі, піддані ерозії. Назріла потреба виділення територій, на яких земельні угіддя змінили свої корисні властивості в результаті техногенного впливу. За сучасних темпів змін кількісних та якісних характеристик стану земель, забруднення ґрунтів і прояву негативних явищ, особливо на територіях, що прилягають до великих міст, промислово-територіальних комплексів, терміни відновлення планово-картографічних матеріалів потребують значного скорочення.

Для наукового обґрунтування системи природоохоронних заходів стосовно конкретних регіональних умов актуальною є розробка схеми ґрунтово-ерозійного районування.

У зв'язку з реструктуризацією сільськогосподарських структур і створенням нових агроформувань необхідно розробити моделі оптимізації структури земельних угідь землеволодінь і землекористувань на основі еколого-ландшафтного підходу, а також науково обґрунтовану структуру посівних площ з урахуванням ґрунтового покриву і фізіологічних вимог сільськогосподарських рослин.

Потребує вдосконалення порядок визначення втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, які підлягають відшкодуванню, а також обґрунтування збитків від забруднення земель; розроблення науково-практичних рекомендацій із визначення ставок орендної плати за землі сільськогосподарського призначення у випадках зміни їх цільового використання.

Для реалізації положень Закону України «Про землеустрій» необхідно підготувати проект системи стандартизації та нормування в галузі землеустрою.

*Завданнями землевпорядкування можна визначити:*

- розробку і впровадження екологічно збалансованих систем землекористування, здатних забезпечувати стабільність ґрунтово-біологічних екосистем, відновлення родючості ґрунтів, постійне підвищення продуктивності землеробства на основі ресурсозбереження;
- удосконалення регіональних моделей ландшафтного природоохоронного землеустрою, що базуються на контурно-меліоративній організації території;

- розроблення проектів нових законодавчих та інших нормативних актів земельного законодавства, підготовку пропозицій щодо реалізації чинного земельного законодавства;
- науково-методичне обґрунтування розробки проектів землеустрою, визначення меж територій з особливим природоохоронним, рекреаційним і заповідним режимом, консервацією земельних угідь, що зазнали антропогенного впливу.

### **3.2. Корпоратизація відносин суб'єктів використання земельних ресурсів**

Дослідження особливостей корпоративних відносин суб'єктів використання земельних ресурсів виявило, що управління регіональними природно-господарськими системами (РПГС) на сучасному етапі розвитку доцільно розглядати в контексті корпоратизації відносин суб'єктів господарювання.

На формування системи корпоративного управління впливає процес інституціоналізації інтересів різних верств і груп землевласників, а також ділове та соціальне партнерство, яке сформувалося між державою, великими корпораціями і територіальними громадами.

Законодавство України з питань корпоративного управління захищає інтереси мажоритарних акціонерів і не враховує інтереси акціонерів, які володіють менше ніж 10% акцій, а також практично не сприяє розвитку корпоративної соціальної відповідальності.

В Україні розвивається мажоритарно орієнтована модель корпоративного управління, яку слід трансформувати в систему відповідального корпоративного управління. Однак поки що регуляторне середовище створює суттєві бар'єри на шляху його розвитку.

З метою підвищення ефективності системи корпоративного управління пропонуються механізми лобювання інтересів міноритарних акціонерів, особливо незахищених верств населення, через організацію недержавних інституцій – асоціацій (союзів) акціонерів, включення до складу наглядових рад представників незалежних директорів, трудового колективу та профспілкових комітетів. Акціонерні угоди, як свідчить практика розвинених країн, є одним із механізмів захисту від зловживань, вирішення корпоративних конфліктів, розроблення рекомендацій щодо визначення ринкової вартості цінних паперів, які не реалізуються на організованому ринку. Наглядові ради найбільш великих публічних акціонерних товариств можуть підписувати угоди з такими саморегулюючими організаціями на кшталт договору між державою та професійними галузевими організаціями. Також пропонуються механізми стимулювання збільшення кількості публічних акціонерних компаній на основі моніторингу, оцінки та періодичного регулювання і встановлення вимог до формування розмірів статутних фондів.



З метою захисту прав міноритарних акціонерів варто запозичити досвід Німеччини, Франції та інших європейських країн щодо обмеження в окремих випадках права їх голосу. Так, незалежно від існуючої диспозитивної норми «одна акція – один голос» (одна акція певного типу – однакова кількість голосів) в акціонерних товариствах з розпорошеною структурою акціонерного капіталу слід допускати положення, яке регулюється статутом, що обмежує право голосу акціонера шляхом установлення максимальної суми або понижуючої шкали. Тобто право голосу обмежується незалежно від кількості акцій, якими володіє акціонер. Законодавством з питань корпоративного управління більшості європейських держав не встановлено вимог щодо кворуму для проведення загальних зборів акціонерів, або ці вимоги невисокі при проведенні перших загальних зборів і відсутні – при повторних. Запозичення такого досвіду стимулювало б акціонерів більш активно брати участь у загальних зборах та сприяло прийняттю ефективних управлінських рішень у системі корпоративного управління щодо ключових питань – зміни статутного фонду, реорганізації акціонерних товариств, укладання угод на значну суму. Також необхідно регулювати питання (тимчасове позбавлення права голосу) щодо укладання угод, в яких особисто зацікавлені окремі акціонери, члени наглядових рад та правління. Міноритарні акціонери повинні мати можливість ухвалювати рішення щодо нарахування та розподілу дивідендів. Наприклад, у Фінляндії і Швеції одна десята акціонерів від загальної кількості можуть вимагати розподілу половини прибутку акціонерного товариства, але не більше ніж 5% від вартості активів.

Програмний підхід і принципи партнерства, якщо вони професійно організовані, в підсумку приводять до більш стабільної соціально-економічної ситуації в регіонах при дотриманні оптимального балансу між обсягом соціальних інвестицій і рівнем прибутковості бізнесу компаній. Ще однією важливою особливістю корпоративної відповідальності є вимога постійного розвитку відносин із так званими зацікавленими сторонами, або стейкхолдерами – різними групами (цільовими аудиторіями), з якими компанія в тому чи іншому вигляді взаємодіє (органи місцевого самоврядування, представники громадських організацій, засоби масової інформації і т. д.). Особливою формою та одночасно механізмом реалізації соціального партнерства є угоди про соціально-економічне співробітництво і тристоронні угоди з регулювання соціально-трудова і пов'язаних із ними економічних відносин. Фактично – це документи, що відображають стан діалогу між структурами регіональної влади і бізнесу (представницьких структур бізнесу) з великої кількості питань, пов'язаних із присутністю підприємств компаній на певній території.

Інституціональною основою ефективної системи корпоративного управління є включення в фінансовий оборот інституту земельної власності, який в Україні залишається недорозвиненим, про що свідчать численні корпоративні конфлікти з приводу переходу права власності на активи тих чи інших акціонерних товариств. Недостатня інформація про їх дійсних власників стримує інвестиційні процеси, щоправда, останнім часом простежується

зацікавленість уряду в національних діалогах з питань управління земельними ресурсами. Основним інститутом, який певною мірою гарантує ефективність системи корпоративного управління, є банківська система, наприклад Земельний банк.

Ураховуючи викладене вище, вважаємо, що *концептуальні засади інноваційних форм управління земельними відносинами* полягають у системному впровадженні корпоративної соціальної відповідальності у сферу землекористування через державно-приватне партнерство.

Особливої актуальності набувають завдання розроблення інструментарію та нових механізмів у системі корпоративного управління земельними відносинами на засадах підвищення рівня корпоративної культури в контексті просторового впорядкування регіональних природно-господарських систем.

Під системою корпоративного управління земельними відносинами розуміють організаційну модель, за допомогою якої можливо реалізувати права та інтереси земельних власників із стейкхолдерами в контексті відтворення регіональних природно-господарських систем.

Система корпоративного управління включає сукупність взаємопов'язаних елементів, відносини між ними та механізми (розподіл прав й обов'язків між органами управління), які визначають принципи, правила, процедури та способи прийняття управлінських рішень і здійснення контролю органами управління товариства.

### **3.3. Інституціоналізація раціонального використання земельних ресурсів**

Пошук шляхів оновлення інституціонального забезпечення раціонального використання й охорони землі в Україні обумовлюється значущістю та впливом вихідної позиції на розвиток ринкових відносин в економіці держави загалом. Ключовим питанням подальшого проведення земельної реформи є впорядкування інституту власності на земельні ресурси. Зміна власності на землю спровокувала появу багатьох незалежних суб'єктів землекористування, що об'єктивно привело до необхідності трансформацій принципів управління цим процесом з боку владних структур. Ураховуючи загальні тенденції розвитку різних форм власності на землю, увага акцентується на необхідності формування диференційованої за територіальним фактором системи управління земельними ресурсами. Безумовно, забезпечення раціонального використання й охорони земель значно ускладнилося. Наявні сільськогосподарські структури реформуються без належного науково-методичного забезпечення, яке б повною мірою враховувало реалії сьогодення. Особливо це стосується обґрунтування питань інституціонального характеру. Внаслідок цього роками зберігається стан високої парцеляції земельних наділів, на фоні чого дедалі більше посилюються деградаційні процеси ґрунтового покриву з утратою гумусу. Значна частка неконтрольованої розораності призводить до порушення збалансованості співвідношення площ ріллі, луків, лісових угідь, охорони

земельних ресурсів у ринкових умовах.

У зв'язку з недосконалістю державного регулювання низка взаємовиключних інтересів і мотивацій землекористувачів у сукупності формує стан неврегульованості земельних відносин, а основна їх складова – земельна власність – стала центром зіткнення індивідуальних, групових, а також регіональних та загальнонаціональних інтересів. У рамках пошуку балансу інтересів, зважаючи на масштаби, пропорції та пріоритети розподілу земельних ресурсів за ступенем господарського освоєння, рівня антропогенного тиску, доведено, що управління земельними відносинами формується на державному, регіональному та локальному рівнях у контексті сталого розвитку. Спрощене сприйняття земельних відносин, недооцінка місця і ролі земельних ресурсів у соціально-економічному розвитку країни є причинами того, що вони фактично виключені з економічного обігу суспільства. Адекватним уявленню про фундаментальну роль земельних ресурсів як основи просторового соціально-економічного розвитку країни для державного управління має стати системний підхід, що забезпечить збалансовану і взаємопов'язану виробничо-технологічну оптимізацію економічної поведінки суб'єкта господарювання.

Еволюція інституту земельної власності в Україні характеризується явним ефектом залежності від попередньої траєкторії розвитку, що, на жаль, призводить до появи так званих інститутів-пасток, які перешкоджають становленню цивілізованих земельних відносин відповідно до розвинених ринкових умов. Для вирішення зазначених цілей під *інституціональним забезпеченням* пропонується розуміти формування сукупності соціальних, економічних, правових, фінансових, власницьких та організаційно-управлінських інструментів, які адекватно сприяють процесу раціонального землекористування в територіальних утвореннях. Під *інституціональними перетвореннями* рекомендовано розглядати зміну відносин власності, включаючи формування системи гарантій прав приватного власника, необхідних умов і можливостей для трансформації трудових заощаджень у приватний виробничий капітал, а також утворення нових організацій та установ ринкового типу, зокрема комерційних банків, товарних і фондових бірж, інвестиційних фондів, інформаційно-консультаційних, аутсорсингових фірм тощо.

Сформовано концепцію інституціональних перетворень, яка передбачає:

- визначення науково обґрунтованої ідеї щодо зміцнення інституту земельної власності шляхом подолання її знеособлення, перешкод для здійснення прав власності, закріплення та захисту прав приватних власників у процесах кооперації та інтеграції;
- розроблення стратегії подальшого розвитку приватно-державного партнерства, що базується на фундаментальній спільності стратегічних інтересів держави та сільських підприємців у питаннях конкурентоспроможності агробізнесу, продовольчої безпеки країни та розвитку сільських територій;
- виявлення науково обґрунтованих пропорцій між підприємствами різних організаційних форм і розмірів для максимального використання

конкурентних переваг та заповнення ринкових ніш, що підкріплюється партнерством підприємств різних форм і розмірів переважно на засадах контрактації, які забезпечують максимальний захист власності;

- орієнтацію інституціональних змін на врахування регіональних особливостей, що забезпечують підтримку територіальних конкурентних переваг;

- створення ландшафтно-екологічних комплексів як відповідних інтеграційних формувань, які сприяють узгодженню соціальних пріоритетів з інтересами агробізнесу та спираються на продуктивні сили й інноваційний потенціал регіонів України.

Інституціональні перетворення в Україні необхідно здійснювати на нових змістовних економічних засадах, що характерні для світових тенденцій розвитку сільськогосподарської сфери. Головною позицією стає визначення землі як відповідного активу із формуванням мотивацій для інвесторів щодо вкладання коштів у землі сільськогосподарського призначення. Цей процес дуже корисний для України, оскільки є всі можливості для забезпечення інвесторам особливих сприятливих інституціональних умов і фіксованого рівня ризику стосовно довгострокових вкладень.

Варто зазначити, що інституціональні перетворення стримує наявність інститутів-пасток. Серед останніх – використання уніфікованого підходу в процесі паювання земель при проведенні земельної реформи. В результаті спостерігається неефективне та нераціональне використання земель і відсутність інтелектуального землевласника. Також до інституціональної пастки належить постійний перерозподіл інформації про земельні ділянки та права на них від одного державного органу до іншого, що виражене у відсутності єдиного земельного кадастру, якісних та кількісних характеристик земельних ділянок.

У цьому напрямі потрібно формувати інституціональні обмеження для великого капіталу та його поведінки із земельними ресурсами.

Вважаємо, що в Україні найбільш перспективним напрямом залучення інвестицій є створення інституціональних умов для повноцінного впровадження принципів аутсорсингу в аграрну сферу, а саме: *довгостроковість контракту; наявність бізнес-процесу; вивільнення функцій цілком і повністю; підвищення якості відданого на аутсорсинг бізнес-процесу при одночасному зниженні (або збереженні) рівня витрат.*

Забезпечення інституціонального середовища екологічних, економічних та соціальних умов щодо територіальних громад, належних їм земельних ресурсів та рівня їх використання підвищить капіталізацію земельних ресурсів, рівень інвестиційної привабливості територій, розширить систему ландшафтно-екологічних комплексів, самовідновлення земельних ресурсів.

Активізація інвестиційної діяльності в аграрному секторі можлива шляхом: розвитку іпотечного кредитування, зокрема земельних ділянок; комплексного законодавчого підкріплення впровадження ринку земель сільськогосподарського призначення; створення сучасної системи реєстрації нерухомості, у т. ч. земельних ділянок; збільшення бюджетного фінансування

фундаментальних наукових досліджень; удосконалення системи страхування аграрних ризиків; забезпечення стабільної податкової політики та системи державної підтримки сільгоспвиробників; посилення гарантій захисту інвестицій та доходів інвесторів.

### **3.4. Геоінформаційна система в управлінні земельними ресурсами**

Одним із пріоритетних наукових досліджень у сфері землекористування є розробка нормативно-правових документів щодо створення автоматизованої кадастрово-реєстраційної системи, підготовка науково-методичних основ виконання земельно-кадастрових зйомок з використанням GPS, які б забезпечували її відповідною інформацією, та обґрунтування застосування геоінформаційних систем (ГІС) при обробці даних для Державного земельного кадастру.

Застосування сучасних геоінформаційних технологій, перехід на автоматизоване ведення земельного кадастру забезпечать можливість побудови ефективної національної системи управління землекористуванням, створення автоматизованих систем підтримки управлінських рішень у цій галузі.

До цифрових карт, або цифрової картографічної основи з тематичними шарами, що є геопросторовим базисом ГІС, можуть підключатися бази даних нерухомості, земельних ділянок організацій, грошової оцінки земель, інженерних споруд, пам'ятників містобудування й архітектури, відомостей з геології, історії розвитку і т. д. У базі даних також можливо організувати зберігання як графічної, так і технічної, довідкової та іншої документації загалом. Сучасні ГІС характеризуються здатністю тривимірного зображення території.

Тривимірні моделі об'єктів, що упроваджуються в 3D-ландшафт, спроектований на основі цифрових картографічних даних і матеріалів дистанційного зондування, дають змогу підвищити якість візуального аналізу території і більш ефективно ухвалювати зважені рішення. Сучасні геоінформаційні системи і засновані на них технологічні рішення потрібні не тільки великим регіонам, містам або підприємствам і відомствам з розосередженими по всій території об'єктами, але і невеликим населеним пунктам, котрі досі, як правило, недостатньо залучені в процеси інформатизації.

Це сприятиме формуванню в Україні ефективних систем муніципальних та регіональних ГІС, використовуючи їх не тільки з метою управління земельними ресурсами, але й для вирішення завдань просторового розвитку міст і регіонів. З упровадженням геоінформаційних технологій можливо обґрунтовано ухвалювати ефективні управлінські рішення щодо використання земельних і територіальних ресурсів з урахуванням еколого-економічного стану, що склався, закономірностей їх розвитку шляхом здійснення інвентаризації, моніторингу, оцінки, формування кадастру природних ресурсів та аналітичної обробки просторових даних.

До основних завдань, вирішенню яких має сприяти створення геоінформаційної системи, належать:

- підготовка та підтримка в актуальному стані планово-картографічних матеріалів;
- управління оборотом та використанням земельних ресурсів, контроль за діяльністю землевпорядних підприємств;
- планування забудови, контроль за дотриманням правил містобудування;
- створення реєстру об'єктів нерухомості;
- управління комунальним господарством територій;
- керування територіальним дорожнім господарством;
- оцінка, зонування та планування економічного розвитку територій.

Просторовий підхід, що забезпечується у ГІС, дає змогу використовувати складні багатовимірні й багатокритеріальні моделі при дослідженні процесів природокористування та оцінці негативних наслідків антропогенного впливу. Такі соціально-економічні категорії, як рента, оподаткування, орендна плата, власність, капіталізація регіонів, інвестиційна привабливість території, екологічна збалансованість, природно-господарські комплекси, кластери та ін., спрямовані на підвищення ефективності природокористування і мають географічне визначення (територіальну диференційованість, просторові характеристики і суттєво відрізняються по регіонах).

### **3.5. Ключові проблеми використання водних ресурсів**

Погіршення якості водних ресурсів та їх зростаюча дефіцитність належать до найбільш важливих проблем, котрі виникають в окремих країнах та регіонах. Вода – невід'ємна частина будь-якої еколого-соціальної системи, і критичне погіршення її стану, спричинене антропогенним впливом на водні системи, неминуче призводить до природних та соціально-економічних криз. У зв'язку з одночасним підвищенням світового споживання води та рівня її забруднення збільшується кількість держав, в яких обмежується доступ до водних ресурсів. У зв'язку з цим вода стала одним з головних лімітуючих факторів економічного розвитку.

В Україні також спостерігається повсюдне забруднення річок і поверхневих водойм, що призводить до неухильного зростання вартості й зниження ефективності їх якісного очищення.

Причиною незадовільного стану використання та охорони водних ресурсів є низка проблем, які умовно можна поділити на дві групи – виробничо-технічні та організаційно-економічні. До першої групи належать:

- незадовільний технічний стан і високий рівень зношеності основних засобів водогосподарського комплексу (ВГК), що часто спричиняє катастрофічне забруднення водних об'єктів;
- висока енергоємність підприємств ВГК;

- значні непродуктивні втрати води в мережах, які в середньому становлять 38,5, а в окремих регіонах перевищують 50%.

Серед організаційно-економічних проблем варто виділити:

- скрутну фінансову ситуацію на підприємствах, що є причиною загального дефіциту фінансових ресурсів та обмеженості інвестицій, необхідних для розвитку, утримання в належному технічному стані та експлуатації системи водозабезпечення;
  - недостатність обігових коштів на підприємствах та інвестицій, що обмежує здійснення заходів з модернізації інженерних споруд і мереж;
  - недосконала тарифна політика, яка унеможлиблює фінансування всіх необхідних природоохоронних робіт;
  - інституційні перекоси у взаємовідносинах між суб'єктами управління, використання та володіння водними ресурсами;
  - несформоване конкурентне середовище у сфері надання послуг і водозабезпечення через несприятливі умови для розробок та функціонування ефективних фінансово-кредитних механізмів залучення недержавних інвестицій.

Подолання проблемних питань розвитку водогосподарського комплексу України передбачає здійснення системних заходів щодо капіталізації водних ресурсів, корпоратизації управління ВГК та інституціоналізації ринкових методів управління. Їх реалізація дасть змогу залучити додаткові фінансові важелі розвитку економічної підсистеми ВГК. Унаслідок капіталізації рентних доходів водокористувачів відбуватиметься переорієнтація фінансового механізму управління водними ресурсами економіки країни в напрямі зменшення частки прямого фінансового забезпечення (дотування) до поступового збільшення частки самофінансування, що сприятиме розширеному відтворенню потенціалу.

Такий підхід передбачає здійснення реальної оцінки цінності, вартості та ціни природних ресурсів. Саме після цього останні можуть відігравати роль стратегічного потенціалу та впливового фактору забезпечення сталого розвитку територій.

З метою активізації процесу раціонального використання природних ресурсів необхідно забезпечити умови їх капіталізації, оскільки капітал повинен постійно перебувати в господарському обороті.

### **3.6. Капіталізація водних ресурсів у сучасних умовах**

Важливим напрямом зростання вартості активів водогосподарських об'єктів та наповнення сфери водокористування додатковими фінансовими ресурсами є їх капіталізація, під якою розуміють трансформацію коштів (частини чистого прибутку або інших прибутків) у додану вартість чи фактори виробництва, унаслідок чого досягається збільшення розміру власних коштів. Отже, капіталізація водних ресурсів – це складний процес перетворення

факторів виробництва у капітал економічних систем, який повинен відбуватися на засадах гармонізації інтересів суб'єктів господарювання з метою забезпечення сталого розвитку національних територіальних утворень. Капіталізація передусім має спрямовуватися на забезпечення не лише і не стільки рівня прибутку, скільки збільшення податкових надходжень до бюджетів, зайнятості і доходів населення, розвиток соціальної інфраструктури території, охорону та раціональне використання водних ресурсів.

Окрім основних заходів, що сприятимуть капіталізації водних ресурсів, потрібно розробити та впровадити механізми їх комплексної економічної оцінки, організувати спеціалізовані ринки для торгівлі правами користування ними, удосконалити інституціональне середовище водокористування тощо.

Найбільш поширеним способом введення в оборот некапіталізованих елементів національного багатства є механізм сек'юритизації активів, котрий розглядається як спосіб «перетворення» незадіяних активів у такі, що обертаються, за допомогою фондів ринків.

У процесі сек'юритизації необхідно здійснити виділення і передачу певних активів, наявних в ініціатора сек'юритизації, у диференційований пул фінансових активів, який списується з балансу ініціатора і передається новій спеціально створеній організації, що в подальшому випускає цінні папери, забезпечені цими активами, і розміщує їх серед широкого кола інвесторів.

Специфікація прав власності на водні ресурси і створення ефективних правових інститутів їх захисту разом із низкою інших заходів забезпечать залучення у фінансовий обіг великої кількості водогосподарських об'єктів. У той же час, урахувавши їх специфічність, яка полягає у високій соціально-економічній значущості, та спираючись на позитивний закордонний досвід, виникає потреба в розробленні системи обмежень, яка має убезпечити населення та навколишнє природне середовище від можливих негативних наслідків передачі прав користування водогосподарськими об'єктами приватним інвесторам, що не призведе до можливого суттєвого зменшення обсягів капіталізації. Основними елементами такої системи можуть бути довгострокові орендні чи концесійні права замість прав повної власності розпорядження, різноманітні обмеження використання водогосподарських об'єктів та фінансових ресурсів, що безпосередньо пов'язані з їх діяльністю, тощо.

*Пул водних ресурсів і фізичного капіталу.* Ураховуючи зарубіжний досвід застосування механізму сек'юритизації активів, можна обґрунтувати використання водних ресурсів у процесах відтворення фізичного капіталу. Так, оптимальним механізмом залучення довгострокового кредитного фінансування модернізації і заміни зношених елементів ЖКГ на прийнятних для позичальника умовах може стати проектне (структурне) фінансування, яке дає змогу поєднати характеристики одного або кількох активів в один базовий інструмент, що володіє оптимальними параметрами дохідності та ризику. Його суть полягає в об'єднанні різних фінансових потоків одного або кількох емітентів для створення більш привабливого для інвесторів інструмента, ніж його окремі складові.



Запропонована схема передбачає відділення активів суб'єктів територіальних утворень та їх передачу в управління третій стороні – спеціалізованій управлінській компанії, яка приймає на себе й управління ризиками. Важливо зазначити, що під територіальним активом розуміють не тільки повне право власності на ті чи інші об'єкти або ресурси, але й специфіковані права. Загалом наявність забезпеченості фінансових зобов'язань спеціалізованих управлінських компаній адекватними правами та дохідними активами є базовою умовою реалізації схеми проектного фінансування. До таких фінансових гарантій можна віднести і дозволи на спеціальне водокористування.

Таким чином, включення водних ресурсів у проекти ЖКГ суттєво підвищить їх вартість, сприятиме використанню водної ренти на цілі модернізації економіки територіальних утворень.

*Пул водних ресурсів і землі.* При земельній іпотечі фінансові посередники не набувають прав на спеціальне користування іншими природними ресурсами, розміщеними на ділянці. Для інвесторів у сільське господарство оцінка землі може бути значно підвищеною за рахунок конструювання активу з прав на землю і водні ресурси, які становлять суттєву частину вартості зрощуваних сільгоспугідь. Дослідження свідчать, що вартість води при підключенні до землі і спеціалізованої інфраструктури може бути значно вищою, ніж ринкова вартість кожного окремого ресурсу.

На жаль, сучасний стан ринку позикового капіталу і техніко-технологічна база водогосподарських підприємств унеможливають реалізацію проривних проектів щодо модернізації та реконструкції об'єктів водогосподарської інфраструктури, тому необхідно створювати об'єднання підприємств, де будуть значно вища концентрація капіталу, більш ефективний менеджмент грошових потоків та солідарна відповідальність за наслідки господарської діяльності.

Тому в системі управління водогосподарським комплексом і водними ресурсами необхідно йти шляхом децентралізації та диверсифікації окремих функцій – корпоратизації відносин, щоб поступово трансформувати командно-адміністративну модель управління водним сектором у мобільний корпоративний сегмент національного господарства.

### **3.7. Корпоративні структури в забезпеченні раціонального використання водних ресурсів**

Перспективною формою раціонального використання водних ресурсів є створення холдингових компаній на базі підприємств цього сектору національного господарства. Для таких змін в інституціональному середовищі існують певні передумови, проте, незважаючи на потужну виробничу базу, водогосподарські підприємства сьогодні не мають економічної самостійності і достатніх умов для комерціалізації. Крім того, водогосподарська діяльність пов'язана з використанням найважливіших видів природних ресурсів – води й землі, для яких питання про власність остаточно не вирішене ні законодавчо, ні економічно. Нарешті, не останній за значимістю фактор полягає в тому, що

специфіка розглянутої галузі зумовлює її монопольний характер, з одного боку, і соціальну спрямованість діяльності – з іншого, що, у свою чергу, передбачає активну участь держави в економіці галузі. Названі чинники значно ускладнюють упровадження нових форм управління водогосподарською діяльністю.

На нашу думку, державні підприємства, що працюють у системі Державного агентства водних ресурсів України на основі фінансових планів, мають отримати більшу автономію щодо вибору видів діяльності та партнерів. На їх базі варто створити державну холдингову компанію (рис. 3.1), яка під патронатом зазначеного органу забезпечить достатню концентрацію фінансових ресурсів для модернізації техніко-технологічної бази цих підприємств.

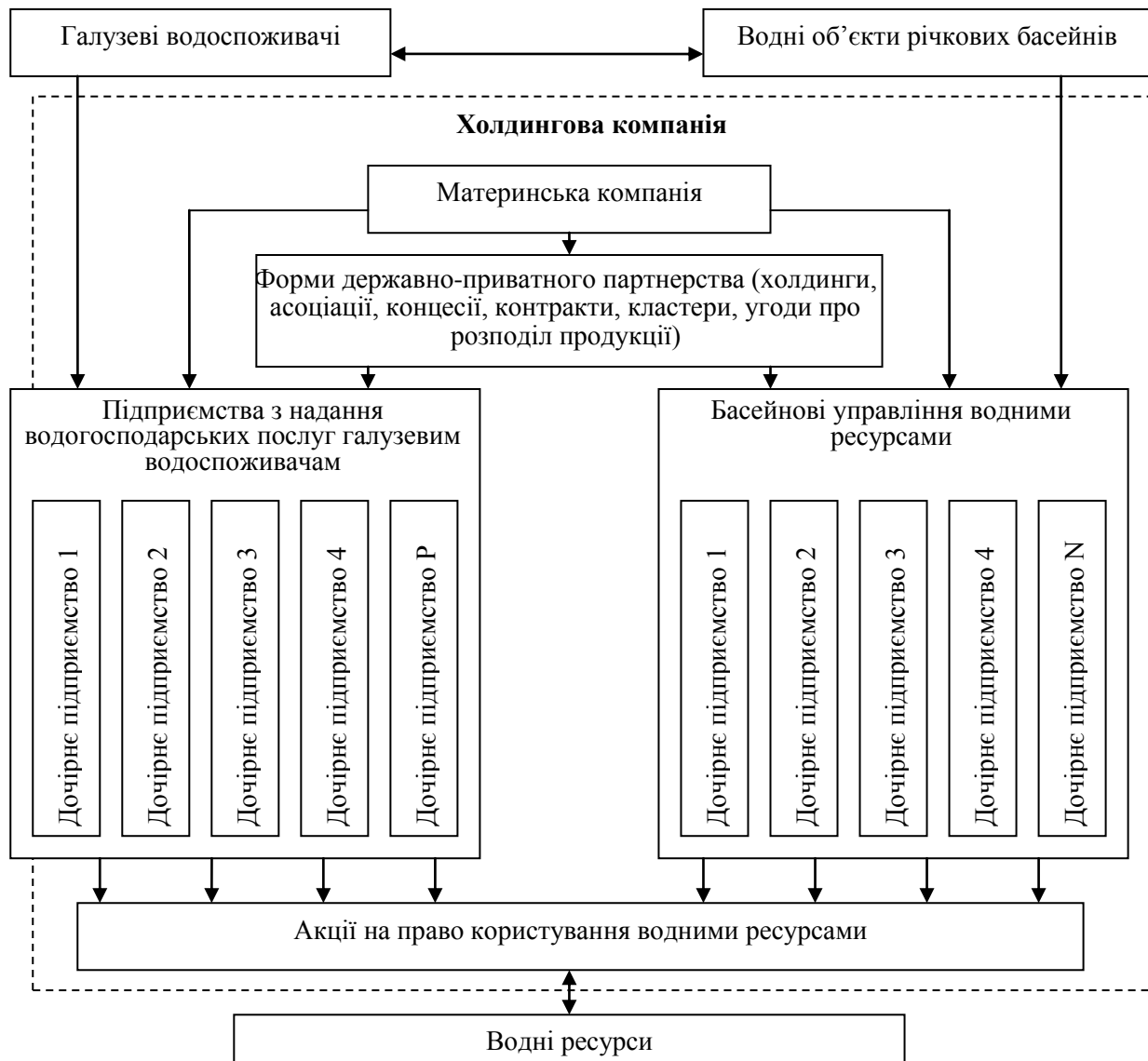


Рис. 3.1. Структура водогосподарської холдингової компанії

У виробничо-господарську практику останніх необхідно впровадити перспективні форми організації виробництва та праці, сформувавши механізми якнайшвидшого освоєння найновіших досягнень науки і техніки в

управлінській та комерційній діяльності. Функції материнської компанії може виконувати підприємство, утворене на базі Держводагентства України, а дочірньої – підприємства, що забезпечують водогосподарськими послугами галузевих (промисловість, сільське господарство, житлово-комунальну сферу) і територіальних водоспоживачів.

Басейнові управління водними ресурсами повинні забезпечити: *екосистемне управління* (вирішення проблем водозабезпечення й охорони вод у рамках водних екосистем, межами яких є басейнові простори, і відповідно до вимог їх цілісного та сталого розвитку); *державне управління* (через спеціально уповноважені басейнові органи управління використанням та охороною вод і водних об'єктів); *економічне регулювання використання та охорону вод*. Таким чином, управління водним господарством здійснюється державою і суспільством через басейнові управління на основі платного водокористування.

Управлінську діяльність у рамках басейнового підходу доцільно реалізувати в межах певних функцій, основними серед яких є:

- розробка і втілення регіональних програм використання та охорони вод і відтворення водних ресурсів;
- здійснення державного обліку вод, ведення водного кадастру;
- моніторинг водних ресурсів з метою забезпечення збирання, обробки, збереження та аналізу інформації про стан вод, прогнозування його змін та розроблення науково обґрунтованих рекомендацій для прийняття управлінських рішень;
- видача дозволів на здійснення спеціального водокористування для визначення його екологічно допустимих меж на певних водних об'єктах;
- нормування водокористування з метою визначення критеріїв оцінки екологічно допустимого впливу на водні об'єкти виробничої та іншої господарської діяльності й обсягів водокористування з урахуванням наявного потенціалу водних ресурсів на відповідних територіях;
- державний контроль за використанням і охороною вод, що сприятиме додержанню всіма юридичними і фізичними особами вимог водного законодавства, зокрема норм і правил у сфері використання та охорони поверхневих і підземних вод та джерел, внутрішніх морських вод і територіального моря, режиму водоохоронних зон, ведення державного обліку в цій сфері тощо.

Щодо підприємств із надання водогосподарських послуг галузевим водоспоживачам, то це повинні бути відповідні спеціалізовані управлінські компанії, які займаються комерційною діяльністю у сфері водозабезпечення, і кожна регламентується та взаємоузгоджується з відповідними басейновими управліннями.

За рівнем участі материнської холдингової компанії в комерційній та виробничій діяльності це має бути змішаний холдинг, тобто одночасно зі здійсненням функцій контролю та управління іншими компаніями вона буде безпосередньо залучена в комерційну й виробничу сфери.

Створення холдингової компанії на базі водогосподарських підприємств має забезпечити принципово новий магістральний напрям фінансування і планування надання водогосподарських послуг. Підприємства, що ввійдуть до

холдингу, матимуть змогу отримувати необхідні для ефективної адаптації до ринкового середовища консалтингові послуги, використовувати енергоощадне та високопродуктивне обладнання на умовах лізингу, залучати додаткові фінансові ресурси з консолідованого бюджету та централізовані капітальні вкладення з інвестиційного фонду. Холдинг сприятиме проведенню єдиної політики щодо залучення зовнішніх джерел інвестування перспективних водогосподарських проектів комерційних банків та міжнародних природоохоронних фондів.

### **3.8. Інституціональні засади забезпечення відтворення водних ресурсів**

Для формування соціально орієнтованої ринкової економіки, яка ґрунтується на ресурсоощадливому природокористуванні, необхідно розробити сучасний інституціональний механізм екологізбалансованого водокористування, що вдало поєднуватиме формальні (закони, правила тощо) та неформальні (звичаї, цінності тощо) інститути, які прямо чи опосередковано забезпечуватимуть залучення водних ресурсів у господарський оборот, регулюватимуть їх перерозподіл і споживання. Сьогодні існує багато проблемних питань, які стосуються створення в інституціональному середовищі водокористування базисних інститутів, інститутів ринку та фінансово-економічного регулювання. Саме ці органи визначають засади володіння, користування й розпоряджання водними ресурсами, формують ринкову інфраструктуру здійснення товарно-грошових відносин у зв'язку із залученням та споживанням водної складової продуктивних сил, систему спонукальних та заохочувальних заходів, які мають сприяти переходу національної економіки до використання маловодних та безводних технологій. Тому виникає необхідність формування інституціонального середовища водокористування, яке включатиме значно ширший спектр інституціональних одиниць, ніж система відносин, що сформувались у водогосподарському комплексі загалом та водному господарстві зокрема (рис. 3.2).

Інститути ринку у сфері водокористування представлені інститутами ринкової інфраструктури, ринками водних ресурсів, тарованої води та водогосподарських послуг. Повноцінна ринкова інфраструктура водокористування має включати: екологічні банки, кредитні установи, торгові дома, аудиторські контори, консалтингові фірми, страхові та екологічні фонди, інжинірингові компанії тощо.

Ще одним базисним інститутом, який потребує масштабних трансформацій, є система управління водним господарством, що являє собою симбіоз облводгоспів і водогосподарських організацій, котрі пасивно впливають на економічні пропорції та екологічність водокористування.

Незважаючи на те, що в Україні доволі активно проходять процеси трансформації інститутів командно-адміністративної економіки в ринкові, водокористування характеризується гіпертрофованістю саме системи державного фінансового забезпечення водних ресурсів як у сфері управління

ними, так і їх господарського освоєння та перерозподілу. Водночас мобільність й ефективність переливу капіталу у сфері водогосподарської діяльності значною мірою залежить від спектра ринкових інструментів та механізмів фінансового забезпечення, що в ній функціонують. Останні тенденції на світових ринках, динаміка інтеграційних та глобалізаційних процесів свідчать про його стрімке розширення. Необхідність розробки інституціональних засад упровадження організаційно-правових форм фінансового забезпечення особливо актуальна для тих сфер, де базисом є загальнодержавна власність, зокрема на водокористування.

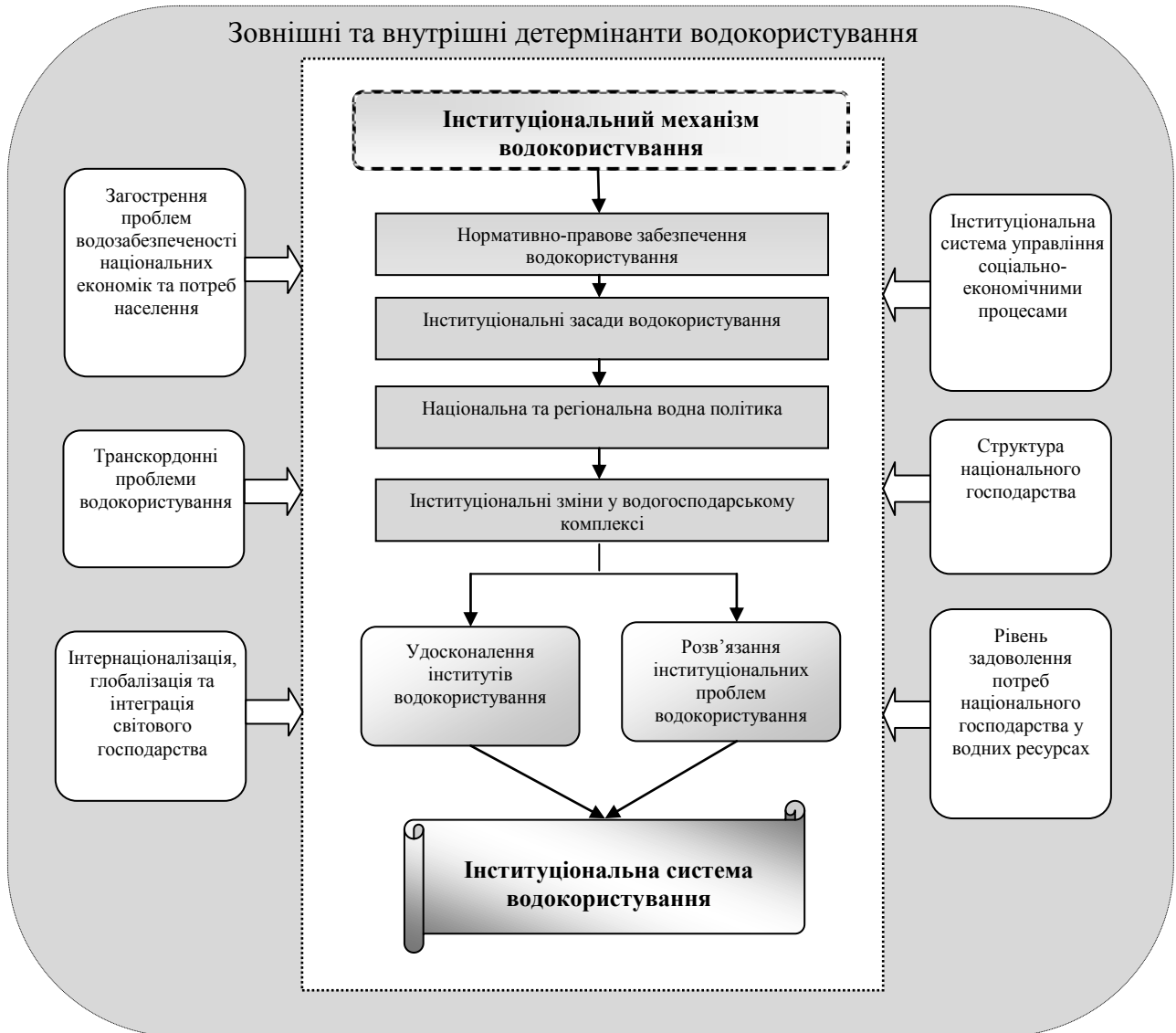


Рис. 3.2. Модель інституціонального середовища водокористування в ринкових умовах

Підсумовуючи викладене, необхідно зазначити, що активізація глобалізаційних процесів приводить до імплементації в інституціональну структуру національної економіки сучасних ринкових інститутів, які змушують розширювати спектр інституціональних ланок залучення водних ресурсів у господарський оборот, їх відновлення, відтворення та охорони. Тому доцільно

формувати інституціональний механізм екологозбалансованого водокористування, який оперуватиме широким спектром інституціональних одиниць.

### **3.9. Економічно збалансоване раціональне використання лісових ресурсів у національній економіці**

Ліси – важлива складова розвитку держави як в економічному, так і соціальному й екологічному аспектах. Ліси є засобом забезпечення промисловості, сільського господарства й населення ресурсами деревини, запобігання виникненню стихійних катастрофічних явищ природи, пом'якшення наслідків зміни клімату, збільшення частки їх ресурсів в енергетичному балансі. Завдяки властивим природозахисним функціям ліси стали вагомим чинником формування еколого-економічної безпеки країни, відіграючи значну роль у всіх процесах, що відбуваються в ландшафтах.

На сучасному етапі в галузі склалася така ситуація: організаційно-управлінська структура, сформована в період колишньої адміністративної регульованої системи господарювання, незважаючи на докорінні економічні реформи останніх десятиліть у країні, не зазнала позитивних змін; реформування лісоресурсних відносин необґрунтовано стримується; економічні фактори й важелі (ціна, прибуток, рентабельність, ефективність, рента, мотивація, власність тощо) у лісоресурсне виробництво впроваджуються на недостатньо високому ринково орієнтованому рівні; відсутня інвестиційна активність щодо примноження лісоресурсного потенціалу, розвитку агроландшафтних формувань, модернізації технологічних процесів з лісовирощування та використання лісових ресурсів.

*Причини зазначених проблем полягають у наступному.*

По-перше, інституціональне забезпечення лісоресурсного розвитку на сучасному етапі недостатньо відповідає ринковим вимогам. Переважна частина складових цього процесу продовжує існувати на застарілих адміністративно-командних засадах управління й регулювання, які себе не виправдали. Неринково орієнтовані інституціональні чинники виявилися достатньо відчутними, передусім у виробничих структурах лісового господарства, що не сприяє підвищенню ефективності його розвитку. Невирішеними в галузі залишаються проблеми приведення її організаційних структур до вимог ринково орієнтованої системи господарювання, на основі яких створюються сприятливі умови для переходу лісогосподарського виробництва на прогресивні інноваційні засади розвитку та підвищення частки лісових ресурсів у національному доході. Складність реалізації вказаної проблематики пов'язується з тим, що лісоресурсна сфера до цього часу ще не позбулася колишньої планово-регульованої системи господарювання, базовим підґрунтям якої залишається інститут державної власності на землі лісового фонду, лісові ресурси й продукти лісогосподарської діяльності. Крім того, інституціональне забезпечення лісоресурсної сфери характеризується:

- надмірно високим рівнем централізації та бюрократизації при прийнятті рішень з питань передачі земель лісового фонду в користування або оренду для соціально-культурних цілей;

- недостатнім інформуванням населення та громадських організацій при прийнятті рішень щодо використання, охорони й розширеного відтворення лісових ресурсів;

- переходом певної частини лісового бізнесу в неспеціалізовані посередницькі структури, унаслідок чого держава втрачає фінансові кошти у вигляді податкових надходжень та ренти, а безпосередньо лісове господарство – необхідні кошти для інтенсифікації лісогосподарського виробництва.

По-друге, зовнішня економічна діяльність підприємств лісоресурсної сфери, виходячи із узагальнення статистичної звітності країни, не достатньо орієнтована на поліпшення їх фінансового стану, а спрямована передусім на задоволення посередницьких структур та приватно-корпоративних інтересів. До основних чинників зовнішньоекономічної діяльності лісових підприємств галузі, що не сприяють їх розвитку, слід віднести:

- відсутність науково обґрунтованого механізму формування експортного потенціалу ресурсів лісу і лісопродукції;

- переважання в структурі експорту лісопродукції необробленої деревини та продукції з низькою доданою вартістю, що спричиняє зменшення обсягів деревообробки та робочих місць у галузі;

- недостатній досвід торгівлі ресурсами лісу і різної лісопродукції із зарубіжними країнами;

- значні митні бар'єри для експорту лісопродукції лісових підприємств недержавної форми власності;

- відсутність механізмів захисту підприємств лісогосподарського спрямування щодо переливу лісової ренти в лісозаготівельні структури, деревообробні підприємства, посередницькі структури і бюджети країн Європи внаслідок реалізації їм лісопродукції з надто низькою доданою вартістю;

- неможливість вітчизняних підприємств галузі представити на ринок необхідні обсяги якісної лісопродукції;

- відсутність експортного (вивізного) мита щодо необробленої деревини та лісопродукції з низькою доданою вартістю.

### **3.10. Розвиток лісоресурсної сфери**

Виходячи з лісоресурсної проблематики, виникає необхідність обґрунтування цільових орієнтирів і пріоритетних завдань щодо модернізації всіх галузевих структур лісового комплексу та виходу його із кризової ситуації, в ієрархії яких суттєву роль відіграють лісоекономічні перетворення, пов'язані з екологією, інноваціями, техніко-екологічними процесами. До таких пріоритетів належать наступні.

*У сфері інституціонального забезпечення лісоресурсного розвитку:*

- реструктуризація економічної та фінансової системи підприємств лісового господарства з урахуванням можливості переведення їх в окремих регіонах на самозабезпечення;

- поліпшення взаємовідносин лісових підприємств різних форм власності й підпорядкування з галузевими структурами країни та налагодження міжнародного співробітництва у лісоресурсній сфері;

- активізація державно-приватного партнерства в ході модернізації управління лісовим сектором економіки, спрямована на більш інтенсивне впровадження новітніх технологій і технологічних процесів у всіх сферах лісгосподарської діяльності та, зрештою, подолання корупційних схем у галузях лісоресурсної сфери;

- забезпечення незалежності, прозорості й нейтральності державних органів управління лісами та виробничими структурами різних форм власності й підпорядкування.

Інноваційний розвиток лісгосподарського виробництва щодо поліпшення стану навколишнього природного середовища має відбуватися за такими напрямками:

- посилення екологічних і соціальних функцій лісових екосистем, вибір ефективних форм державно-приватного партнерства у сфері лісгосподарської діяльності та шляхів інвестування ресурсомістких виробництв;

- створення єдиної організаційно-управлінської структури з питань забезпечення розробки стратегічних орієнтирів розвитку лісоресурсної галузі, виконання контрольних функцій за результатами відтворення лісових ресурсів, їх охорони та комплексного використання в лісах різних форм власності;

- обґрунтування дієвих механізмів взаємодії різних лісоресурсних структур у процесі їх економічної діяльності з іншими галузевими структурами та інституціями близького зарубіжжя.

*У сфері природно-техногенної безпеки:*

- розробка моделі національної лісової політики відповідно до формату глобальних викликів та посилення природно-техногенної безпеки;

- збільшення лісистості території та наближення її до науково обґрунтованого рівня, нарощування ресурсного й екологічного потенціалу лісів, збереження біологічного різноманіття лісових екосистем, підвищення їх стійкості до негативних природних впливів і техногенного навантаження;

- збільшення площі лісів Карпат щонайменше на 5–10%, зважаючи на значні можливості регіону, передусім забезпечення відтворення верхньої межі лісу і зниження нижньої, що сприятиме посиленню водорегулюючої функції лісів, попередженню катастрофічних паводків.

*В агроландшафтній сфері:*

- доведення агрономічної лісистості території до оптимального рівня;
- приведення нормативно-правової бази агролісоресурсної галузі у відповідність до вимог оптимального розмежування повноважень між центральними органами державної влади, регіональними структурами й органами місцевого самоврядування в агролісоресурсних відносинах;



- вжиття заходів щодо створення системи захисних насаджень, виходячи з контурно-меліоративної організації території та стратегії басейнового екорозвитку;

- надання кредитів на пільгових умовах та субсидій приватним власникам земель, у тому числі фермерським господарствам, які прагнуть розширювати заходи щодо поліпшення агроландшафту.

*У сфері зовнішньоекономічної діяльності:*

- створення під егідою центрального органу виконавчої влади щодо лісів спеціалізованої організаційно-управлінської структури, яка б займалася експортом деревини та виробів з неї усіх підприємств країни, незалежно від форми їх власності і підпорядкування, що дасть змогу задовольнити попит на лісопродукцію зарубіжних споживачів і полегшить пошук підприємствами іноземних партнерів з цієї проблематики;

- розроблення заходів щодо перерозподілу прибутку від експорту необробленої деревини та перетворення його в капітал, який можна вкладати в активи підприємств лісового господарства з метою розширення лісогосподарської діяльності та відтворення лісоресурсного потенціалу;

- стимулювання переорієнтації експортно спрямованих лісоексплуатаційних та деревообробних підприємств галузі на потреби внутрішнього ринку;

- установа ввізного мита на експорт необроблених лісоматеріалів і пиломатеріалів та збільшення митних зборів на експорт продукції первинної переробки, що сприятиме її глибокій переробці та створенню додаткових робочих місць на власних підприємствах;

- упровадження на державному рівні експортної квоти на обсяги поставок певної лісопродукції на експорт, визначення напрямів стимулювання комплексної переробки ресурсів деревини в межах країни, а також звільнення від ввізного мита імпортного обладнання, необхідного для виробничих процесів з поглиблення переробки лісосировинних ресурсів.

*У сфері фінансово-економічної та інвестиційної діяльності галузі:*

- запровадження ефективного механізму платного лісокористування, який має ґрунтуватися на відповідних нормативах і лімітах, виходячи із рентної концепції економічної оцінки лісових ресурсів;

- капіталізація різних компонентів лісу – деревини, ресурсів недеревного походження (грибів, ягід, плодів, лікарської і технічної сировини), а також соціальних й екологічних користостей лісових екосистем, які нині не належать до сфери економічних відносин та позбавлені можливості генерувати фінансові надходження;

- розвиток сек'юритизації активів, якими є соціальні й екологічні функції лісу, котрі на підставі створення цінних паперів на фінансових ринках також можуть стати джерелом доходів у лісоресурсній сфері;

- чітка специфікація прав власності на лісоземельні ділянки (масиви), лісові ресурси та створення відповідних обмежень і захисних механізмів з тим, щоб запобігти необґрунтованому їх використанню, у тому числі соціальних і

екологічних функцій як активів та невіддільних від основних компонентів лісу, галузями економіки, соціальною сферою та іншими резидентами, котрі не беруть участі в результатах їх відтворення, охорони і збереження;

- фінансове оздоровлення підприємств галузі, виконання ними зобов'язань перед бюджетом, постачальниками ресурсів та збитковими організаціями на підставі розробки й ефективної реалізації заходів щодо відновлення платоспроможності підприємств галузі та зняття їх дебіторської заборгованості за рахунок внутрішніх можливостей;

- створення корпоративних об'єднань підприємств лісоресурсної сфери та мережі інноваційно-технологічних кластерів з використання лісу в економічних, соціальних і екологічних цілях на основі поширення системи спільного та більш ефективного користування лісовими насадженнями різних форм власності;

- залучення в економічний обіг вартісно оціненого на рентній основі й облікованого в складі національного багатства країни лісоземельного капіталу, у тому числі соціальних й екологічних функцій лісу як нематеріальних активів, що за своїми характеристиками і значенням можуть перевищувати оцінку лісосировинних ресурсів;

- зміна структури власності на лісоземельні угіддя, зокрема невеликих ділянок лісу, що зосереджені в межах сільськогосподарських земель, на базі яких неможливо організувати ефективне лісокористування, належну охорону і збереження лісових ресурсів;

- запровадження ефективного ринково орієнтованого механізму платного лісокористування, який має базуватися на обґрунтованих нормативах і лімітах використання лісових ресурсах, ефективних організаційно-господарських формах державно-приватного партнерства в цій сфері та раціональних методах розподілу плати від лісокористування між державою, регіональними структурами і підприємствами галузі, що безпосередньо пов'язані з виробництвом, охороною і відтворенням лісових ресурсів.

## РОЗДІЛ 4

### УДОСКОНАЛЕННЯ РЕНТНОГО РЕГУЛЮВАННЯ В НАДРОКОРИСТУВАННІ

#### 4.1. Проблемні питання реформування системи плати за надра

З прийняттям Податкового кодексу України розпочалося реформування вітчизняної нормативної бази платежів за користування надрами – переведення їх в адвалорну (відсоткову) форму. Певного завершення цей процес набув з ухваленням Законів України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо удосконалення деяких податкових норм» № 4834 від 24 травня 2012 року та «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо державної податкової служби та у зв'язку з проведенням адміністративної реформи в Україні» № 5083 від 5 липня 2012 року. Згідно з цими документами, усі ставки плати, крім окремих винятків в абсолютному (поточному) вираженні замінено на відсоткові ставки від вартості видобутих корисних копалин. Крім того, рентну плату за вкопні вуглеводні об'єднано з платою за користування надрами в один ресурсний платіж.

Концепція реформування системи плати за надра і нормативна база платежів обґрунтовані й розроблені вченими Ради по вивченню продуктивних сил України НАН України (нині Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України») у 2009–2010 роках. Відповідні дослідження здійснювалися на замовлення Мінекономіки України, а також у рамках участі в підготовці проекту розділу XI Податкового кодексу України «Плата за користування надрами». Застосування розробленої нормативної бази передбачало скасування збору за геологорозвідувальні роботи і перехід, відповідно до світової практики, на єдиний платіж за користування надрами.

У проекті зазначеного розділу Податкового кодексу України від 2010 року пропонувалася система платежів на основі відсоткових ставок для всіх видів корисних копалин (табл. 4.1).

Однак без достатніх підстав, на наш погляд, у документі закладено змішану систему ставок плати – як в абсолютній (потонній), так і відносній (відсотковій) формі. Поза увагою тоді залишилась розбалансованість системи нормативів, яка сформувалася раніше в результаті їх спонтанних, вибіркового змін. Нами, зокрема, вказувалось на невмотивованість надвисоких ставок (до 15,5 грн/т) для одних видів корисних копалин (вапняку, крейди тощо) та низьких (2,15–4,43 грн/т) для інших (залізних і титанових руд, бентонітових глин). Режим плати в деяких випадках виглядав як преференції для окремих надрокористувачів.

Таблиця 4.1

Ставки плати за користування надрами для видобування корисних копалин, визначені у Податковому кодексі України, та їх науково обґрунтований рівень

Податковий кодекс України (за станом на 01.04.2013 р.)				Науково обґрунтована плата (2010 р.), % від вартості видобутих корисних копалин
Назва корисної копалини	Плата за одиницю видобутих корисних копалин, грн	Від вартості видобутих корисних копалин		
		%	не менше вартості за одиницю видобутих корисних копалин, грн	
<b>Корисні копалини загальнодержавного значення</b>				
Антрацит, т	-	0,5	5,33	1,0
Вугілля буре, т	-	1	0,57	1,0
<b>Вугілля кам'яне, т:</b>				
вугілля енергетичне, окиснене	-	0,4	3,51	1,0
вугілля коксівне	-	0,4	3,51	1,0
торф, сапропель	-	1	0,59	1,0
<b>Металічні руди, т:</b>				
залізна руда для збагачення	-	2,7	3,64	3,5
залізна руда для збагачення з вмістом магнетитового заліза менше 20 відсотків	-	1,5	0,89	1,5
залізна багата	-	3,5	11,45	3,5
марганцева	-	5	21,70	5,0
титанова (розсипних родовищ)	-	5	3,99	5,2
титано-цирконієва (розсипних родовищ)	-	5	7,40	5,6
нікелева (силікатна)	-	3,5	9,72	3,5
хромова	-	3,5	10,98	3,5
ртутна	-	3,5	0,59	3,5
уранова	-	3,5	3,19	3,0
золота	-	5	15,98	5,0
ванадію	-	3,5	6,12	3,5
гафнію	-	3,5	9,46	3,5
бариту	-	3,5	6,45	-
<b>Горючі корисні копалини</b>				
<b>Нафта, конденсат, т:</b>				
з покладів, які повністю або частково залягають на глибині до 5000 метрів	-	39	-	5,0
з покладів, які повністю залягають на глибині понад 5000 метрів	-	17	-	-
<b>Газ природний, тис. м<sup>3</sup>:</b>				
у тому числі розчинений у нафті (нафтовий (попутний) газ), етан, пропан, бутан, газ (метан) вугільних родовищ, газ сланцевих товщ, газ центрально-басейнового типу, газ колекторів щільних порід:				
газ, що відповідає умові, визначеній у підпункті 263.11.5, видобутий з покладів до 5000 метрів	-	20	-	10

Податковий кодекс України (за станом на 01.04.2013 р.)				Науково обґрунтована плата (2010 р.), % від вартості видобутих корисних копалин
Назва корисної копалини	Плата за одиницю видобутих корисних копалин, грн	Від вартості видобутих корисних копалин		
		%	не менше вартості за одиницю видобутих корисних копалин, грн	
газ, що відповідає умові, визначеній у підпункті 263.11.5, видобутий з покладів понад 5000 метрів	-	14	-	-
з покладів на ділянках надр (родовищах) у межах континентального шельфу та/або виключної (морської) економічної зони України	-	11	-	-
з покладів, які повністю або частково залягають на глибині до 5000 метрів	-	25	-	10
з покладів, які повністю залягають на глибині понад 5000 метрів	-	14	-	-
<b>Глинисті породи, т:</b>				
глина тугоплавка	-	5	-	5,0
каолін первинний	-	5	-	4,0
глина вогнетривка	-	5	-	5,0
каолін вторинний	-	5	-	5,0
сировина керамзитова	-	5	-	5,0
сировина формувальна та для огрудкування залізородних концентратів – глина бентонітова	-	5	3,59	5,0
<b>Сировина вогнетривка, т:</b>				
доломіт	-	7,5	11,30	5,0
кварцит та пісок кварцовий для металургії	-	7,5	-	5,0
пісок формувальний	-	7,5	25,24	5,0
кварцит для виробництва кремнію	-	2	2,64	5,0
сировина високоглиноземна, крім глин (кіаніт (дистен), силіманіт, ставроліт), м <sup>3</sup>	-	3,5	1,23	3,5
сировина флюсова – вапняк (флюсовий)	-	5	11,30	5,0
<b>Сировина хімічна, т:</b>				
сірчана руда	-	3	6,50	3,0
сіль кам'яна (галіт)	-	2,5	5,85	5,1
сіль кам'яна (галіт) для харчової промисловості	-	2,5	5,85	5,1
сіль калійно-магнієва	-	3	-	3,0
крейда для виробництва соди	-	7,5	25,78	5,0
вапняк для цукрової промисловості	-	7,5	25,51	5,0
крейда для хімічної промисловості	-	7,5	25,67	5,0
сировина агрохімічна - фосфорити (агроруди)	-	2	2,30	2,0
сировина для мінеральних пігментів	-	5,5	6,07	5,5
<b>Електро- та радіотехнічна сировина:</b>				
графітова руда, т	-	5	3,87	5,4
пірофіліт, т	-	5	34,08	5,0
озокерит, т	-	5	34,51	5,0
сировина оптична та п'єзооптична, кг	-	5	13,62	5,0

Податковий кодекс України (за станом на 01.04.2013 р.)				
Назва корисної копалини	Плата за одиницю видобутих корисних копалин, грн	Від вартості видобутих корисних копалин		Науково обґрунтована плата (2010 р.), % від вартості видобутих корисних копалин
		%	не менше вартості за одиницю видобутих корисних копалин, грн	
сировина адсорбційна - бентоніт, палигорскіт, цеоліт, сапоніт, т	-	5	3,66	5,0
сировина абразивна, т	-	5	2,09	5,0
сировина ювелірна (дорогоцінне каміння) - бурштин, топаз, моріон, берил тощо, кг, г (каратів)	-	5	-	5,0
сировина ювелірно-виробна (напів-дорогоцінне каміння), кг	-	4	-	4,0
сировина виробна, т (м <sup>3</sup> )	-	4	-	4,0
сировина для облицювальних матеріалів (декоративне каміння), м <sup>3</sup>	-	3	-	5,0
<b>Сировина скляна та фарфоро-фаянсова:</b>				
польовий шпат (пегматит), т	-	5	-	5,0
пісок для виробництва скла, т	-	7,5	-	5,5
сировина цементна, т	-	5	16,99	5,0
сировина для пиляних стінових матеріалів, м <sup>3</sup>	-	3	-	4,0
<b>Сировина петрургійна та для легких заповнювачів бетону, т:</b>				
перліт	-	5,5	3,53	5,5
сировина для виробництва мінеральної вати (андезит, андезит-базальт, базальт)	-	7,5	-	6,0
сировина для покриття доріг – бітуми	-	5	8,44	5,0
<b>Підземні води, м<sup>3</sup>:</b>				
мінеральні для промислового розливу	39,30	-	-	6,0
мінеральні (лікувальні та лікувально-столові питні) для внутрішнього використання лікувальними закладами	14,18	-	-	2,0
мінеральні (лікувальні) для зовнішнього використання лікувальними закладами	9,47	-	-	1,5
промислові (розсіл)	0,92	-	-	-
теплоенергетичні (термальні)	0,77	-	-	1,0
прісні підземні води, 100 м <sup>3</sup>	8,95	-	-	-
<b>Поверхневі води – ропа (лікувальна, промислова), м<sup>3</sup></b>	0,86	-	-	5,1
Грязі лікувальні, м <sup>3</sup>	10,24	-	-	1,5
<b>Корисні копалини місцевого значення</b>				
<b>Сировина для будівельного вапна та гіпсу, т:</b>				
крейда і вапняк на вапно, крейда будівельна	-	7,5	25,24	5,0
гіпс	-	7,5	25,73	5,0
сировина для хімічних меліорантів ґрунтів – вапняк	-	7,5	16,73	5,0

Податковий кодекс України (за станом на 01.04.2013 р.)				Науково обгрунтована плата (2010 р.), % від вартості видобутих корисних копалин
Назва корисної копалини	Плата за одиницю видобутих корисних копалин, грн	Від вартості видобутих корисних копалин		
		%	не менше вартості за одиницю видобутих корисних копалин, грн	
сировина для побутового (будівельного) каменю (всі види гірських порід, придатність яких визначається державними стандартами, у тому числі для щебеневої продукції)	-	7,5	-	7,5
<b>Сировина піщано-гравійна:</b> піщано-гравійна, т	-	5	-	5,0
піщано-глиниста для закладки вироблених просторів, будівництва дорожніх насипів, дамб тощо, м <sup>3</sup>	-	5	1,37	3,0
цегельно-черепична, т	-	5	-	5,0

Наведені дані свідчать, що встановлені на цей час нормативи плати за своєю величиною переважно прямо співвідносяться з проектними нормативними показниками, запропонованими науковцями 2010 року. Слід додати, що відповідна нормативна база пройшла свого часу ґрунтовне обговорення як на рівні робочої групи, так і на більш вузьких експертних розглядах за участю заступника міністра економіки України.

Підтримуючи загалом проведене реформування нормативної бази плати за надра, слід зауважити, однак, що в її складі виявлено низку суперечностей. Йдеться про недостатньо аргументовані зміни нормативів (проти їх науково обґрунтованого рівня) як у бік збільшення, так і зменшення. Зазначені зміни вводились спонтанно і фактично в адміністративному порядку. Серед мотивів останнього в одних випадках можна розглядати турботу про поповнення дохідної частини державного бюджету, а в інших – об'єктивно створені певні преференції окремим сферам. Таким чином фіксується штучна захищеність одних нормативів і заниженість інших. Їх можливо виправдати, якби вони не мали зворотного ефекту, узгоджувалися з певною політикою та були зрозумілі як вітчизняному, так й іноземному інвестору.

У контексті зазначеного слід звернути увагу на певні додаткові обставини. У низки економістів та окремих урядовців на цей час сформувалася певна упередженість щодо низького загалом рівня ресурсних рентних платежів. Стверджується, що через це держава не доотримує значні фінансові ресурси від високоприбуткової сфери надрокористування. Журналісти також акцентують свою увагу на цьому питанні і всіляко актуалізують його в різних інтерв'ю. Так, зокрема, міністр фінансів Ю. Колобов, відповідаючи на аналогічні запитання, зазначив, що в Україні рентні платежі досить низькі порівняно із державами СOT, загалом, і пообіцяв переглянути їх у бік збільшення («Дзеркало тижня» від 13.10.2012 р.). Слід зауважити, що власне порівняння з іншими країнами не

може бути аргументом на користь прийняття того чи іншого рішення, тобто посилення міністра не є коректним. Якщо, наприклад, Казахстан володіє унікальним родовищем хромових руд, то як монополіст може встановити плату за надра на рівні 17%. Однак це не може слугувати орієнтиром для України. Також наша держава не може встановити плату за залізні руди на тому ж рівні, що й Росія. Вирішуючи це питання, обов'язково слід урахувати, що гірничотехнічні умови видобутку залізних руд в Україні суттєво гірші, ніж у Росії (Білгородська область). Однакові ставки за цих умов створять преференції російським виробникам на внутрішньому ринку.

Загалом погоджуємось, що фіскальна ефективність господарської діяльності з експлуатації надр є недостатньою та неадекватною. Надприбутки у багатьох гірничодобувних галузях залишаються поза державним контролем. Однак важливо з'ясувати, чи є плата за користування надрами тим інструментом, який має спрямовуватись на вилучення зазначених надприбутків, а також визначити її функцію в загальній системі оподаткування. Адже будучи рентною за своєю природою, плата за користування надрами може мати різні форми. Іншими словами, категорія ренти не вичерпується зазначеною платою.

#### **4.2. Методологічні засади встановлення плати за надра**

Платежі за користування надрами відомі у світовій практиці переважно як роялті. За методологічними передумовами вони належать до категорії рентних і при цьому кореспондуються з абсолютною формою ренти. У зазначеному контексті рента є правовою категорією і розглядається як дохід держави, що отримується від суб'єктів господарювання (надрокористувачів) за передані їм у користування (фактично в оренду) природні ресурси. За цих передумов розмір плати не має залежати від результатів фінансово-господарської діяльності надрокористувача. В теоретико-методологічному розумінні, це форма економічного відшкодування витрат природних компонентів національного багатства (капіталу).

Одночасно рента може відігравати роль економічної категорії і, відповідно, покликана виконувати функцію перерозподілу надприбутків, тобто вилучення тієї частини доходу, яка створюється за рахунок сприятливих факторів економічного і природного характеру. Щодо надр йдеться про порівняно більш якісну сировину, сприятливіші умови доступу тощо. Перша і друга форми ренти належать до двох різних інструментів ресурсного регулювання, загальним завданням яких є збереження балансу інтересів держави та надрокористувача й інвестора.

У світовій практиці виокремлення та стягнення природно-ресурсних платежів у надрокористуванні пов'язується переважно з вартісними показниками товарної продукції та прибутковості. До зазначеної категорії платежів належать бонуси, ренталс, роялті, рентний податок на природні ресурси та інші. Вони справляються як у формі прямого податку на виробництво, так і залежно від дохідності.



Найпоширенішою категорією ресурсного податку є роялті, що сплачується, як правило, за процентною ставкою. Остання коливається від 0–5 до 10–20% (зокрема, у США), а в окремих випадках (щодо нафти) і вище. У більшості країн діапазон ставок становить 2–7%. У цьому контексті роялті як податок на виробництво є складовою собівартості. Стосовно нафти сплата роялті може інколи замінитися продукцією. У багатьох випадках спеціальним податком обкладається частина прибутку, що перевищує певну межу (за рівнем рентабельності). Це дає змогу здійснювати диференціацію платежів залежно від прибутковості гірничого виробництва. Іноді застосовується практика «потонних» ставок, зокрема в Канаді, Австралії (щодо хлориду натрію, будівельної сировини тощо), але й такі ставки комбінуються з вартісними показниками, виходячи з рівня прибутковості. Загалом у світі орієнтуються здебільшого на платежі, установлені на основі відносних нормативів, насамперед до вартості видобутих корисних копалин.

Плата за користування надрами, котру встановлює держава як власник мінеральних ресурсів, є функцією значної кількості ресурсних та ринково-кон'юнктурних параметрів. При цьому усталеного порядку (методів) їх урахування й виходу на конкретні нормативи не існує. Світовий досвід дає змогу певною мірою визначитися з нижньою й верхньою межами ставок плати, а також у порівняльному аспекті застосувати досвід їх установлення. Надалі кожна країна має сформулювати власні завдання в цій сфері та конкретизувати рівень плати за видами корисних копалин на основі найбільш важливих функцій плати як механізму регулювання. Особливо це стосується профільних для країни видів ресурсів.

У пошуках загальних орієнтирів щодо можливого абсолютного рівня платежів за користування надрами доцільно розглянути останні як різновид фінансового активу. Адже ресурси ділянок надр за міжнародною систематикою державних фінансів належать до категорії фінансових ресурсів. У цьому контексті при наданні надр у користування з метою отримання прибутку держава як власник відповідного ресурсу встановлює плату за нього (що є категорією плати за право використання).

Оцінювання вартості фінансового ресурсу, таким чином, може стати відправною точкою для встановлення величини плати. У загальному сенсі відповідним критерієм можна вважати ставку LIBOR, яка в міжнародній практиці зазвичай становить 2,5–4%. Водночас варто враховувати, що зазначена ставка – найменша ціна фінансового ресурсу. Інакше кажучи, її слід вважати нижньою межею вартості ресурсу. В такій ролі ставку LIBOR у першому наближенні можна ототожнити з базовим рівнем плати за користування надрами.

Міжнародна практика загалом підтверджує орієнтацію на зазначений рівень плати. Найближчим для нас є приклад Російської Федерації, де мінімальна ставка податку на видобуток корисних копалин становить 3,8%. Відповідно в Республіці Казахстан цей норматив (роялті) в більшості випадків не опускається нижче 3,5%.

З огляду на зазначене, базовий рівень плати має виходити з оцінки і врахування своєрідного рейтингу того чи іншого виду корисних копалин, кон'юнктури ринку, ліквідності відповідної продукції, ступеня її дефіцитності, стану запасів тощо. На цій основі формується політика держави, що, зокрема, передбачає можливість підтримки певних видобувних галузей. Установлення при цьому ставок на нижній межі набуває форми преференцій з боку держави.

У Російській Федерації величина ставок плати перебуває переважно в діапазоні 3,8–8%, підвищуючись для певних видів корисних копалин до 17,5% (природний газ). У Республіці Казахстан такі ставки становлять 3–9%, знижуючись для окремих видів корисних копалин до 2% та зростаючи до 12 і 17% (для урану та хромової руди як високоліквідної й високоприбуткової продукції). В Україні ставки на цей час коливаються в діапазоні 1–7,5% від вартості, за винятком вугілля (0,4–0,5%) та викопних вуглеводнів (11–39%).

Кожна держава, збалансовуючи рівень платежів, має враховувати різноманітні фактори. В Україні до профільних належать залізні, марганцеві й титанові руди, а також деякі неметалеві види сировини. При встановленні плати, наприклад, для залізних руд, в умовах конкуренції з Російською Федерацією на зовнішніх ринках (а частково і на внутрішньому) та порівняно гірших гірничо-геологічних параметрів видобутку нашій країні доцільно встановити нижчу ставку плати, ніж у РФ (де вона становить 4,8%). Водночас із метою збереження регулюючої ролі плати ця ставка не може бути нижчою ніж 2%. За експертно-аналітичною оцінкою, її оптимальна величина становить 3,5%.

### **4.3. Завдання збалансування рівня платежів за користування надрами**

У регулятивному контексті найважливішою особливістю платежів за користування надрами є їх належність до категорії податків на виробництво. З цим пов'язана низка обмежень до них як за абсолютним рівнем, так і функціональним призначенням. Саме через це сфера використання природно-ресурсних платежів типу роялті, за світовим досвідом, безперервно звужується на користь податків на прибуток.

Резюмуючи методологічний розгляд питання, слід зазначити, що платежі за користування надрами не можуть бути інструментом вилучення надприбутків у надкористувачів. Як податок на виробництво такі платежі є досить чутливими для економіки підприємств. У міжнародній практиці збалансуванню абсолютного розміру ставок плати приділяється підвищена увага. Негативні наслідки їх завищення особливо проявляються в умовах циклічності ціноутворення та кризових спадів виробництва у гірничій сфері.

У вітчизняній практиці наявні приклади маніпулювання ставками плати за надра у зв'язку зі змінами світової кон'юнктури. Виділяють три кризові періоди гірничо-металургійного комплексу України (ГМК): 1999–2000 рр., 2008–2009 рр. та поточний (що характеризується як рецесія). І кожного разу

виникали питання про пільги і преференції з боку держави, що стосувалися, зокрема, і плати за надра. На рубежі 1999–2000 років це був закон про економічний експеримент у ГМК і постанови Кабінету Міністрів України (у т. ч. № 957 від 08.08.2001 р.) щодо різкого зниження ставок плати, 2008 року – меморандум, підписаний між Урядом і представниками ГМК. Про відповідні наміри з боку держави йшлося й 2012 року.

З огляду на зазначене, на нашу думку, необхідно критично підійти до тих змін нормативної бази, які суперечать науково обґрунтованим нормам. Зокрема, фіксується три види відхилень, а саме:

- зниження ставок плати для окремих видів корисних копалин, передусім залізних руд і вугілля;
- завищення ставок плати щодо значної групи нерудних корисних копалин, у тому числі будівельної мінеральної сировини;
- збереження низького рівня плати для підземних вод, насамперед мінеральних промислового розливу, який фактично успадковано Податковим кодексом України із попередньої практики без будь-якого реформування.

Доцільно проаналізувати ймовірний сенс зазначених відхилень.

Залізні руди належать до профільного для України виду сировини. Встановлення плати для них, як уже зазначалося, має враховувати конкуренцію з Російською Федерацією.

У Податковому кодексі України запропоновано ставку 2,7%, яка несуттєво відрізняється від оптимальної (3,5%). Однак з урахуванням обсягів виробництва залізних руд втрати для державного бюджету виявляються значними. Крім того, незважаючи на рецесію, залізні руди залишаються ліквідним товаром, ціни на них не зазнали помітних змін, тобто підстав для зниження ставки від оптимальної загалом немає.

Ставки плати за вугілля, зважаючи на дотаційність вугільної промисловості, носили в минулому практично умовний характер. Однак із зростанням обсягів видобутку вугільної промисловості у приватному секторі це втрачало свою логіку. Нині, коли така частка наближається до 50%, мінімізація ставок плати є протиприродною, оскільки означатиме субсидіювання з боку держави приватних підприємств. З огляду на зазначене, запроваджені Податковим кодексом України ставки плати на рівні 0,4% є неприйнятними. Якщо 2009 року вчені вважали доцільною ставку 1%, то на цей час її необхідно підвищити до 2%.

Збільшення ставок плати до 7,5% (порівняно з науково обґрунтованим рівнем 5%) запропоновано в Податковому кодексі для таких видів корисних копалин, як доломіт, кварцит, пісок формувальний, крейда, вапняк, пісок для виробництва скла, гіпс, бутощобенева сировина та інші (див. табл. 4.1). Це різногалузеві за належністю види сировини, об'єднані лише багатотоннажним видобутком, але при підвищенні ставок плати вони забезпечують помітний фіскальний ефект. Однак зворотним аспектом стає призупинення інвестицій, стримування оновлення фондів, зниження фінансової безпеки підприємств. Якщо відповідні галузі є високорентабельними, то оподаткування необхідно змістити на прибуток, а не на виробництво. З огляду на всі обставини,

підвищення ставок плати для зазначеної групи нерудних видів сировини слід кваліфікувати як штучне і неоднозначне за наслідками, тому доцільно відмовитись від такого збільшення надходжень до бюджету.

У ситуації з мінеральними водами очевидним є вкрай занижений рівень плати, котра сьогодні становить близько 40 грн/м<sup>3</sup> (див. табл. 4.1). Тобто в ціні реалізації вона перебуває на межі 1%, тоді як у Російській Федерації така ставка тривалий час дорівнює 7,5%, а в Республіці Казахстан – 10%. Розлив мінеральних вод в Україні варіює в межах 150–200 млн дал щорічно, а це означає, що втрати бюджету перевищують 100 млн гривень.

Виходячи з аналізу вітчизняного ринку мінеральних вод, що виявив високу рентабельність цієї сфери, та враховуючи наведені вище порівняльні й абсолютні оцінки, ставку плати за користування надрами для видобування мінеральних вод для промислового розливу доцільно встановити у відсотковій формі на рівні не менше ніж 6%. Зазначимо, що у проекті змін до Податкового кодексу, який у травні 2012 року подавався на розгляд Верховній Раді України, йшлося про ставку на рівні 10%.

Що стосується нафти, конденсату та природного газу, то плата за користування надрами після об'єднання її з рентною втратила статус, котрий властивий платежам типу роялті. Відтак вона виглядає відокремленою серед інших видів нормативів плати. Загалом, з методологічного погляду, таке об'єднання платежів доволі суперечливе. Отриманий вид податку є штучним утворенням. Не будучи прив'язаним до прибутку, він не може претендувати на довговічність, особливо якщо враховувати очікувану реструктуризацію НАК «Нафтогаз України» та впровадження стандартів прозорості згідно з ініціативою ЕІПІ для видобувних галузей.

#### **4.4. Диференціація платежів за користування надрами**

Теза щодо необхідності диференціації платежів за користування надрами дублюється в низці документів: постановах Уряду, указах Президента України й постанові Верховної Ради України, однак це питання досі залишається актуальним. Порушуючи його знову, ми акцентуємо увагу на неоднозначності сприйняття і трактування цього питання, особливо з боку надрокористувачів. Склалося, на наш погляд, хибне уявлення щодо змісту такої диференціації як процесу, котрий начебто спрямовано на вирівнювання умов господарювання на родовищах із різними гірничо-геологічними умовами та якістю сировинної бази.

Насамперед ще раз підкреслимо, що базові ставки плати за користування надрами в методологічному аспекті ототожнюються з абсолютною рентою. Таким чином, вони не покликані усувати конкурентні переваги при використанні різноякісних родовищ. Більше того, потреба в такій функції платежів за ринкових умов взагалі є сумнівною. Що ж стосується рентного регулювання в цілому, то його слід розуміти як регулювання доходів, контроль надприбутків тощо. Воно може вводитися додатково й незалежно від системи базових платежів.

Належність платежів до базових означає саме їх незалежність від конкретних умов видобутку корисних копалин. У затвердженому постановою Кабінету Міністрів України № 1014 від 12.09.1997 р. порядку стягнення плати чітко зазначено, що вона розглядається як мінімальна та стягується незалежно від геологічних особливостей родовищ й умов їх експлуатації. Диференціація при цьому є окремим (наступним) етапом регулювання та інструментом певної державної політики.

Неоднакова дохідність господарської діяльності в надрокористуванні, що пов'язана з різними гірничо-геологічними та іншими умовами, є для бізнесу наперед заданою передумовою (заздалегідь відомою і взятою до уваги). При цьому власне належність запасів корисних копалин до категорії балансових є гарантією рентабельності їх освоєння – на рівні, що перевищує ставку рефінансування Національного банку. Звідси випливає, що держава, дбаючи про підвищення суспільної продуктивності праці, не бере на себе (у загальному порядку) зобов'язання з надання преференцій тим надрокористувачам, котрі працюють у порівняно гірших умовах. І вимагати такі преференції за відсутності обґрунтованих соціально-економічних передумов неправомірно. Це, по суті, стане втручанням у конкуренцію і, зокрема, стримуватиме розробку найкращих об'єктів мінерально-сировинної бази.

Утім, доцільно розглянути інший аспект питання диференціації платежів. Щодо реалізації більш широких цілей державного регулювання надрокористування, то виникають завдання розробити заходи стимулювання, певної підтримки чи пільгового режиму для надрокористувачів. У цьому ж контексті мають вирішуватися й питання контролю надприбутків. Загалом йдеться про гнучкість механізму оподаткування, яким має передбачатися змінність платежів залежно від стадії розробки родовищ, обсягів видобутку (що широко практикується для нафти), рентабельності, кон'юнктури тощо.

Отже, можна зробити наступні висновки:

1. Аналіз стану платності надрокористування в Україні за основними видами корисних копалин свідчить про необхідність додаткового коригування системи платежів. Вони мають стати вагомішою складовою фінансового механізму й податкової системи держави та більшою мірою узгоджуватись з іншими складовими останньої.

2. Плата за користування надрами є певним відображенням політики держави щодо використання ресурсного потенціалу. Водночас як категорія податку на виробництво вона не може бути фіскальним інструментом вилучення надприбутків у гірничодобувній сфері. На фоні циклічності ціноутворення абсолютний рівень платежів виявляється дуже чутливим для економіки підприємств і має відповідно контролюватись.

3. У нормативній базі платежів за користування надрами, незважаючи на її реформування, здійснене 2012 року, зберігаються значні суперечності, пов'язані з недостатньо вмотивованими змінами ставок плати відносно їх науково обґрунтованого рівня. Зазначені зміни стосуються зниження одних нормативів і завищення інших, що може спричинити неоднозначні наслідки.

Відповідні питання потребують додаткового опрацювання, задля чого пропонується створити робочу групи.

4. Досвід регулювання плати за користування надрами у вітчизняній ретроспективі свідчить, що, надаючи преференції надрокористувачам під час кризових чи кон'юнктурних спадів, держава повинна також брати участь у їх надприбутках у періоди сприятливої ринкової ситуації. Тож законодавчо доцільно ввести прогресивне оподаткування прибутку понад певний рівень рентабельності гірничодобувних підприємств (аналогічно до підходу, запропонованого в Податковому кодексі Республіки Казахстан). При цьому Україна має більш рішуче діяти на шляху впровадження стандартів економічної прозорості в діяльності гірничодобувних підприємств, маючи на увазі ініціативу ЕІТІ щодо видобувних галузей.

5. Як свідчить практика, плата за користування надрами в Україні характеризується надмірною фіскальною спрямованістю. Щороку надходження від платежів стали способом збільшення коштів у прибутковій частині державного бюджету, при цьому жодним чином не стосуються і не активізують відтворювальну діяльність у мінерально-сировинній сфері. Проведене реформування нормативної бази також можна кваліфікувати як чергову спробу збільшити доходи державного бюджету. Водночас в Україні спостерігається прогресуюча деградація геологорозвідувальної справи. З огляду на це, доцільно невідкладно поставити питання про забезпечення за рахунок ресурсних платежів цільової підтримки програми розвитку мінерально-сировинної бази.

6. Регулювання платежів за користування надрами має належати до прерогатив Мінекономрозвитку України, оскільки ці платежі безпосередньо впливають на фінансовий стан підприємств. Від останнього, у свою чергу, залежить збалансованість фінансової системи загалом. Особливо це проявляється в період кризових і кон'юнктурних спадів у гірничому виробництві. Саме тому функція відстеження платежів набуває значної ваги.

## РОЗДІЛ 5

### НАПРЯМИ РАЦІОНАЛІЗАЦІЇ ВИКОРИСТАННЯ ПРИРОДНИХ ТУРИСТИЧНО-РЕКРЕАЦІЙНИХ РЕСУРСІВ

#### 5.1. Туристично-рекреаційна складова природного комплексу України: стан і проблеми

Попри вагомий природний потенціал, вітчизняна туристично-рекреаційна сфера використовує його неефективно і не повною мірою. Найбільша кількість природно-рекреаційних ресурсів концентрується в Карпатському і Поліському регіонах (відповідно 34 і 21% загальної площі). Однак саме тут рівень їх використання найнижчий (8 і 9% порівняно з 14,4% у середньому в Україні). Зі 104 відомих в Україні родовищ лікувальних торфових і мулових грязей нині застосовують з метою лікування лише 26, із 400 мінеральних джерел для бальнеологічних цілей і промислового розливу використовують лише 34. Розвитку рекреаційних послуг перешкоджають неоптимальне співвідношення їх ціни та якості, нерозвинена інфраструктура, незадовільний стан комунікацій, низька якість послуг сфери побуту, забрудненість навколишнього середовища, брак інвестицій, економічна та політична нестабільність, недоліки нормативно-правового регулювання галузі. До інших негативних тенденцій та проблем, що зумовлюють низьку ефективність та недовикористання потенціалу туристично-рекреаційної сфери, слід віднести необґрунтовано різку територіальну диференціацію господарського використання рекреаційного потенціалу морських узбереж на користь Кримського півострова та недостатнє використання курортно-рекреаційного потенціалу інших областей, що межують із морськими водами; неефективність механізмів контролю за туристично-рекреаційною діяльністю; відсутність відповідної системи моніторингу. Основні ризики використання та відтворення потенціалу туристично-рекреаційної сфери в Україні пов'язані з несприятливим режимом її нормативно-правового регулювання, низьким рівнем громадської безпеки, системи охорони здоров'я та гігієни, незадовільним станом транспортної інфраструктури, нерозвиненістю індустрії гостинності, відсутністю єдиної системи екологічних стандартів послуг санаторно-курортних і готельних закладів.

Однією із суттєвих проблем використання природних ресурсів рекреаційної сфери є їх руйнування, забруднення, виснаження через надмірну та екологічно незбалансовану господарську практику. Тому метою державної політики має стати забезпечення раціонального використання природних ресурсів, зменшення негативного впливу туристично-рекреаційної діяльності на довкілля. Така політика повинна спрямовуватися на залучення до процесу виробництва туристичних послуг переважно відновлюваних та невитратних ресурсів природно-рекреаційної сфери. Перспективним напрямом є створення умов для залучення інвестицій у розвиток туристичної галузі, перебудову

інженерно-транспортної та комунальної інфраструктури, стимулювання інноваційної діяльності у сфері надання туристичних послуг з метою зменшення негативного впливу галузі на довкілля. Пріоритетами національної та регіональної політики мають стати збереження й відновлення особливо цінних природних територій та об'єктів, природно-лікувальних ресурсів, об'єктів історико-культурної спадщини; оптимізація мережі існуючих санаторно-курортних й оздоровчих закладів; забезпечення ефективного контролю за діяльністю туристично-рекреаційних, санаторно-курортних й оздоровчих об'єктів та закладів; розвиток сільського туризму; упровадження міжнародних принципів сталого розвитку туристично-рекреаційної індустрії.

## 5.2. Цільові орієнтири та шляхи підвищення ефективності використання туристично-рекреаційного комплексу України

Стратегічною метою підвищення ефективності використання туристично-рекреаційного комплексу України є створення конкурентоспроможної індустрії, котра всебічно задовольнятиме потреби споживачів туристичного продукту, сприятиме розвитку економіки країни шляхом створення нових робочих місць, бюджетних і валютних надходжень, підтримка культурної спадщини з урахуванням необхідності збереження, відтворення, недопущення деградації та погіршення оздоровчих і лікувальних властивостей території країни.

Досягненню цієї мети може сприяти розробка механізмів формування і реалізації стратегії еколого-економічного розвитку туристично-рекреаційного комплексу (ТРК), які включатимуть кілька послідовних етапів (рис. 5.1).



Рис. 5.1. Етапи формування стратегії еколого-економічного розвитку туристично-рекреаційного комплексу

Існує комплекс переваг і недоліків та можливостей і загроз розвитку туристично-рекреаційного природокористування, що впливають на реалізацію розробленої стратегії (табл. 5.1).



Переваги, недоліки, можливості та загрози розвитку туристично-рекреаційного природокористування

<p><u>Переваги:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- проходження через територію країни міжнародних транспортних коридорів;</li> <li>- наявність національних природних парків;</li> <li>- значні природні ресурси;</li> <li>- привабливі кліматичні умови;</li> <li>- наявність великої кількості культурно-історичних пам'яток</li> </ul>	<p><u>Недоліки:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- несформований рекреаційно-туристичний імідж;</li> <li>- нерозвинена інфраструктура і транспортне забезпечення;</li> <li>- низька якість рекреаційно-туристичних послуг;</li> <li>- відсутність чітко розробленої програми розвитку рекреаційно-туристичної сфери;</li> <li>- забрудненість окремих територій унаслідок аварії на ЧАЕС</li> </ul>
<p><u>Можливості:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- використання як транзитної території;</li> <li>- створення природних рекреаційно-туристичних комплексів на основі використання природно-заповідного фонду для цілей оздоровлення;</li> <li>- регіональна співпраця в рамках евро-регіонів</li> </ul>	<p><u>Загрози:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- конкуренція з боку сусідніх територій, що пропонують аналогічні або кращі продукти</li> </ul>

Ураховуючи це, можна розробити конкретні завдання для реалізації стратегії еколого-економічного розвитку туристично-рекреаційного комплексу України (табл. 5.2).

Таблиця 5.2

Альтернативні варіанти еколого-економічного розвитку туристично-рекреаційного комплексу

Ефективність використання	Рівень потенціалу		
	високий	середній	низький
<b>Висока</b>	Створення природних туристично-рекреаційних комплексів. Дослідження нових форм господарювання та власності. Стимулювання розвитку підприємництва	Створення форм природно-заповідного фонду, найбільш пристосованих до оздоровлення населення	Дослідження територій, потенційно привабливих для використання в оздоровчих цілях. Розвиток напрямів поліпшення туристично-рекреаційної сфери на основі кліматолікувальних або залучених ресурсів
<b>Середня</b>	Формування іміджу території оздоровчого призначення. Створення природних туристично-рекреаційних комплексів	Розроблення механізму освоєння природних туристично-рекреаційних ресурсів	Дослідження та відновлення історико-культурної спадщини

Ефективність використання	Рівень потенціалу		
	високий	середній	низький
<b>Низька</b>	Дослідження цільових груп споживачів туристично-рекреаційних послуг. Формування іміджу території оздоровчого призначення. Виявлення та аналіз територій-конкурентів	Розширення можливостей використання залучених ресурсів	Розвиток туристично-рекреаційних сфери на основі антропогенних ресурсів. Пільгове кредитування нересурсомістких напрямів виробництва туристично-рекреаційних послуг

Ці завдання повинні становити основу механізмів державного регулювання розвитку туристично-рекреаційного комплексу, який включає чотири блоки:

**БЛОК 1.** Фінансово-економічні важелі – спрямовані на формування сприятливого кредитного середовища для розвитку підприємницької діяльності в туристичній сфері (складові – запровадження системи мікrokредитування шляхом створення системи кредитних інституцій різних форм власності; пільгове кредитування суб'єктів туристичного бізнесу; державне субсидювання через запровадження системи державних дотацій туристично-рекреаційного комплексу для зміцнення його фінансово-економічних позицій; лізинг; тренінги з фінансово-кредитних питань для працівників сфери туризму).

**БЛОК 2.** Організаційні – важелі управління ринковою моделлю з елементами державного регулювання розвитку та активізації господарських процесів у туристичній сфері на загальнодержавному й регіональному рівнях (складові – стратегічне планування розвитку туризму; підтримка зовнішньоекономічної діяльності суб'єктів туристичної сфери; наукові дослідження ринку туристично-рекреаційних послуг; охорона туристичних ресурсів; гарантування захисту та безпеки туристів; контроль за якістю послуг; кадрове забезпечення).

**БЛОК 3.** Правові важелі – передбачають загальну організацію і правову регламентацію туристичної діяльності, створення сприятливого нормативно-правового поля для всіх суб'єктів туристичного господарювання шляхом: поліпшення існуючої нормативно-правової бази; удосконалення практики ліцензування, стандартизації, сертифікації, страхування туристичних послуг; узгодження нормативно-правової бази туризму з міжнародним законодавством.

**БЛОК 4.** Інформаційно-аналітичні важелі – пов'язані з проведенням активних пропагандистських кампаній як для зовнішнього ринку, так і внутрішніх споживачів туристичного продукту (складові – маркетингова й наукова діяльність; інформаційно-довідкова діяльність; реклама, розробка іміджевої туристичної стратегії).

Для стимулювання розвитку туристично-рекреаційного комплексу необхідно поєднати державні й регіональні дії щодо подолання існуючих проблем і підвищення ефективності його використання.

Напрямами вирішення останніх є такі:

1. Органи регіональної влади всіх рівнів серед базових пріоритетів соціально-економічного розвитку мають офіційно визнати розвиток

туристично-рекреаційного комплексу, унормувати це положення при доопрацюванні чинних стратегій соціально-економічного розвитку регіонів України (у т. ч. з урахуванням можливості внесення змін до існуючих стратегій на термін до 2020 року). Україна має реальний наявний ресурсний потенціал для розвитку та позиціонування (зокрема, на світових ринках туристичних послуг) за напрямками оздоровчий, промисловий, діловий туризм, етнотуризм, паломництво та інші.

2. З огляду на необхідність стимулювання розвитку сільських (периферійних) територій, потребує розвитку «зелений» туризм, що тісно пов'язано з удосконаленням інфраструктури цього виду туризму (у т. ч. готельного бізнесу, сфери громадського харчування, дорожнього будівництва тощо). «Зелений» туризм дає змогу створити нові робочі місця, відіграє роль інструмента підтримки сільських територій, частково вирішує проблеми сезонної зайнятості в сільській місцевості.

3. Розвиток туристично-рекреаційного комплексу на регіональному рівні потребує відповідного рівня та якості готельного бізнесу, транспортної інфраструктури та розвитку сфери обслуговування в цілому.

4. Для ефективного використання наявних на місцевому (регіональному) рівні рекреаційних ресурсів доцільно задіяти потенціал міжрегіонального співробітництва (це одночасно сприятиме залученню інвестиційних ресурсів у сферу рекреації й туризму).

5. Стимулювання розвитку туристично-рекреаційного комплексу потребує механізмів державно-приватного партнерства (у т. ч. використання потенціалу концесії, оренди, угод про розподіл продукції, створення спільних товариств тощо), має реальні важелі щодо залучення приватних інвестицій в означені сфери регіональної економіки; підвищить рівень соціальної відповідальності бізнесу, створить інституційні гарантії з боку держави щодо безпеки довгострокового приватного інвестування у сферу послуг.

6. На регіональному та загальнодержавному рівнях необхідно організувати інформаційні центри, що займатимуться пропагандою туристично-рекреаційних послуг в Україні, запропонують інформаційну допомогу туристам і рекреантам, наприклад, у поширенні туристичних (рекреаційних) карт і путівників на іноземних мовах. На регіональному рівні доцільно налагодити тісне співробітництво місцевої влади з приватним сектором, а також з регіональними туристичними організаціями та рекреаційними закладами щодо спільного впровадження заходів, необхідних для здійснення ефективного маркетингу, позиціонування туристично-рекреаційних послуг регіону на внутрішньому й світовому ринках. Слід максимально використати потенціал Інтернет-реклами, збільшити асигнування на соціальну рекламу туристично-рекреаційних об'єктів у регіонах України.

Таким чином, для вирішення системних проблем розвитку природного туристично-рекреаційного комплексу на загальнонаціональному рівні необхідно:

- удосконалити нормативно-правову базу розвитку туристичної сфери в Україні, у т. ч. ініціювати внесення змін до Закону України «Про туризм»,

унормувавши визначення промислового, ділового, «зеленого» та інших видів туризму; чітко визначити зміст й особливості організації передбачених різновидів туризму;

- ініціювати внесення змін до Податкового кодексу України з метою сприяння діяльності підприємців у галузі туризму, покращення оподаткування туристичних послуг, зокрема: введення диференційованих ставок ПДВ на пріоритетні для регіонів види туристичних послуг; звільнення інвестиційних проектів із розбудови туристичної інфраструктури від сплати місцевих зборів;

- розробити методикау та налагодити регулярний моніторинг й оперативно-статистичну звітність у сфері аналізу ринку туристичних та рекреаційних послуг на регіональному й загальнодержавному рівні; створити чітку систему вимірювання економічних показників діяльності туристичної галузі для визначення ефективності її роботи в межах регіону і держави в цілому;

- оновити механізми державної підтримки в рамках розробки Стратегії розвитку туризму та курортів України до 2020 року з чітким визначенням пріоритетних напрямів піднесення туристичної та рекреаційної сфер, удосконалення туристично-рекреаційної інфраструктури на регіональному та загальнодержавному рівні;

- створити загальноукраїнський інформаційний сайт, на якому представляти повну інформацію про рекреаційний і туристичний потенціал регіонів держави, задіяти рекламно-інформаційну діяльність для формування іміджу України туристичної.

Для вирішення локальних проблем розвитку туристично-рекреаційного комплексу на регіональному рівні доцільно:

- передбачити розробку Стратегії розвитку туристично-рекреаційної сфери з визначенням пріоритетних напрямів кожної області України, заходів маркетингу і реклами туристичної галузі;

- сприяти задіяння потенціалу державно-приватного партнерства, міжрегіонального і транскордонного співробітництва у процесі стимулювання розвитку туристично-рекреаційного комплексу на регіональному рівні;

- розробити туристично-інвестиційні карти територій з наведенням розрахунків щодо можливостей реалізації інвестиційних проектів у сфері модернізації інфраструктури туристичного бізнесу.

У свою чергу, реалізація цих заходів дасть змогу:

- стимулювати розвиток малого та середнього бізнесу, підвищити самозайнятість населення;

- зменшити рівень безробіття в Україні;

- системно задіяти наявний у регіоні туристичний та рекреаційний потенціал для реалізації прогресивних структурних зрушень на рівні регіональної економіки (у т. ч. збільшити питому вагу сфери послуг у ВРП старопромислових регіонів);

- стимулювати інвестиційну активність у регіоні (залучити внутрішні та зовнішні інвестиції);

- сприяти розвитку міжрегіонального співробітництва (як у сфері залучення інвестиційних ресурсів, так і розвитку спільних міжрегіональних рекреаційно-туристичних маршрутів, спільної промоції регіонального потенціалу на зовнішніх ринках);
- пом'якшити еколого-економічні проблеми регіонів, сприяти становленню «зеленої» економіки (у т. ч. шляхом поступового збільшення використання альтернативної енергетики, запровадження систем енергозаощадження та ефективного енергоспоживання).

## ВИСНОВКИ

У сучасних умовах господарювання економічне забезпечення раціонального природокористування має реалізовуватись за напрямками, у рамках яких можуть бути розв'язані наступні завдання: корпоратизація природно-ресурсних відносин, оцінка ресурсів, управління природокористуванням, створення сучасних інститутів високоефективного господарювання в природно-ресурсній сфері, обґрунтування і впровадження відповідних економічних, адміністративних фінансових та організаційних механізмів використання й охорони природних ресурсів. Вирішення зазначених завдань в Україні повинно здійснюватися за таким алгоритмом:

- дослідження стійкості природних комплексів до антропогенного впливу, визначення критичних порогів нестабільності їх стану, наукове обґрунтування режимів сталого використання природних ресурсів;

- розробка інноваційних технологічних, технічних, організаційно-правових, економічних та інших рішень, що забезпечують ресурсозбереження, а також прискорене вирішення інших проблем природокористування одночасно з економією бюджетних та інших коштів;

- наукове забезпечення діяльності органів державного управління, насамперед стосовно вдосконалення механізмів регулювання природокористування і розвитку правової бази;

- прогнозування стану природно-ресурсного потенціалу, вивчення природи ризиків, що виникають, розробка високоефективних механізмів природокористування, методів і засобів гарантування екологічної безпеки. Провідну роль повинні відігравати проектні підходи до організації природокористування, фінансизація природно-ресурсної сфери, розвиток сучасних рентних відносин і механізмів природокористування за логістичним підходом із відповідним поєднанням у керованому на кластерно-корпоративних засадах ланцюзі природокористування технологічних процесів виробничого використання, охорони й відтворення природних ресурсів.

Усі ці напрями можуть бути реалізовані тільки за умов їх включення у процеси реальної економіки, в якій нині панують т. зв. капітальні відносини. Формування системи капіталізації природних ресурсів на кластерно-корпоративній основі матиме важливі просторові наслідки для національного господарства загалом і є необхідною умовою функціонування територіальних економічних систем. Ефективність проходження процесу капіталізації залежить від розв'язання проблем у сфері формування фінансової інфраструктури, специфікації прав власності на природні ресурси й похідні від них активи. У цьому зв'язку важливості набуває визначення основних напрямів корпоратизації управління природними ресурсами як фактору розвитку стратегічного потенціалу України.

Водночас успішність фінансової системи залежить від здатності постійно відшуковувати та формувати нові потоки активів. У сучасних умовах в Україні природні ресурси можуть стати саме тими активами, на яких будуть

створюватися територіальні фінансові системи та фінансово-економічна база сталого розвитку регіонів, необхідна енергія реалізації «зелених» проектів, імплементація засад «синьої» економіки. Ключовим інструментом реалізації довгострокової стратегії капіталізації національних активів може стати формування відповідних державних програм: по-перше, ринкової дооцінки всього капітального майна в Україні, включаючи земельні відводи, мінерально-сировинні й біологічні запаси, інші природні фактори з урахуванням їх реальних обсягів і ринкової вартості; по-друге, розвитку ринку капіталу як умови підвищення капіталізації вітчизняних компаній; по-третє, диференціації прав власності на капітал (у тому числі диверсифікації акціонерної власності), а також системи програм сталого розвитку території країни.

Природно-ресурсна сфера національного господарства є найбільшим територіально-галузевим комплексом, який включає системи земельних, водних, лісових, мінеральних, природно-рекреаційних та інших видів ресурсів. Тому корпоративні засади розвитку відповідних секторів природокористування, механізми використання й охорони природних ресурсів, процеси капіталізації різних їх видів повинні обов'язково враховувати системні аспекти розвитку кожної складової природно-ресурсної сфери. При цьому загальним базисом формування інституціональної системи сучасного природокористування повинні стати корпоратизація, розвиток рентних відносин, інвестиційно-проектні підходи, удосконалення фіскальних механізмів природокористування через упровадження муніципальних податків у ресурсокористуванні, усебічна ринково-економічна оцінка та капіталізація всіх без винятку природних ресурсів на місцевому, регіональному й загальнонаціональному рівнях.

*Наукове видання*

## **СУЧАСНІ НАПРЯМИ ЕКОНОМІЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РАЦІОНАЛЬНОГО ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ В УКРАЇНІ**

За редакцією академіка НААН України,  
доктора економічних наук, професора М.А. Хвесика,  
доктора геолого-мінералогічних наук, професора С.О. Лизуна.

Редактори *В. М. Чередніченко, С. А. Вовк.*

Комп'ютерна верстка *О. Д. Бирків.*

Тираж 300. Зам. № 147.

Підписано до друку 30.07.2013 р.

Формат 60×84/16. Ум. друк. арк. 3,72. Обл.-вид. арк. 3,79.

Видавець Державна установа «Інститут економіки природокористування  
та сталого розвитку Національної академії наук України».

Адреса редакції та видавця: 01032, Україна,  
м. Київ, бульвар Тараса Шевченка, 60.

**С 89** Сучасні напрями економічного забезпечення раціонального природокористування в Україні / [за наук. ред. акад. НААН України, д.е.н., проф. М.А. Хвесика, д.г.-м.н., проф. С.О. Лизуна; Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України»]. – К.: ДУ ІЕПСР НАН України, 2013. – 64 с.

**ISBN 978-966-02-6941-5**

У роботі на основі виконаних комплексних наукових досліджень запропоновані сучасні напрями економічного забезпечення раціонального природокористування. Проблема розглядається в контексті екологічної парадигми економіки як інструмента впорядкування відносин людини з природою. Запропоновано інноваційне визначення природоресурсних відносин. Пріоритетним визнано завдання покращення екологічної політики та впорядкування сучасних наукових підходів до раціонального природокористування за видами природних ресурсів. Обґрунтовано, що головними інноваційними питаннями, які потребують першочергового вирішення, є рентне регулювання природокористування та вдосконалення організаційної структури управління природними ресурсами.

Для управлінців, науковців, усіх, хто цікавиться проблемами економіки природокористування, сталого розвитку та охорони довкілля.

**УДК 330.15 : 504.062.2 (477)**

**ББК 65.04**