

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ УПРАВЛІННЯ ПРИРОДНИМИ РЕСУРСАМИ УКРАЇНИ

І.К. Бистряков д.е.н., професор, зав. відділом комплексної оцінки та управління природними ресурсами

Д.В. Клиновий к.е.н., с.н.с., доцент провідний науковий співробітник відділу,

В.В. Матюха к.т.н., с.н.с. провідний науковий співробітник відділу

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

Постановка проблеми. Розглядаючи децентралізацію управління природними ресурсами як складову цього процесу в системі управління господарством в Україні загалом, виникає нагальна проблема її впровадження у стратегії соціально-економічного розвитку територій. У світовій практиці цей напрям пов'язаний із концепцією управління природними ресурсами за участю місцевих громад (УПРМГ). Відповідно, децентралізація управління природними ресурсами повинна зорієнтуватися на вирішення низки питань, а саме: посилення ключових компетенцій регіонів у розвитку високоефективного виробництва на місцевій природно-ресурсній базі; організацію відповідних управлінських структур корпоративного типу; прискорення розвитку прогресивних галузей економічної діяльності із застосуванням проектного підходу, а також упровадження методів фінансування природокористування, спеціальних режимів організації господарської діяльності та механізмів фінансування сталого розвитку територій за типом суверенних фондів.

Базові механізми децентралізації. Основними цільовими функціями механізму децентралізованого управління місцевими природними ресурсами є активізація процесу забезпечення сталого розвитку регіонів на принципах «синьої» та «зеленої» економіки, які передбачають формування умов для самовідтворення природно-ресурсного потенціалу на засадах високоефективного використання природного багатства, а також збалансованого розподілу економічних результатів виробничої діяльності рентного походження, внаслідок використання методів структурного корпоративного управління.

Механізм децентралізованого управління природними ресурсами включатиме такі складові:

- законодавчо-нормативну базу, що орієнтує на: розвиток ринкових відносин у природокористуванні; визначення оновлених організаційних структур управління соціально-економічними процесами; формування дієвого інституціонального середовища, пов'язаного з розвитком територіальних природно-господарських кластерів; створення інноваційних взаємовідносин центру й територій на основі договорів про поділ повноважень і партнерство;
- структуру бюджетно-фінансового регулювання регіонального розвитку із забезпечення селективної диференційованої підтримки проблемних регіонів з боку держави; створення спеціальних господарських режимів, включаючи територіально-диференційовані фіскальні механізми та регіональні фонди сталого розвитку за схемою суверенних фондів з акумуляцією в них доходів від природокористування; подальше упорядкування переліку місцевих податків і зборів з наданням прав регіонам вводити в межах даного переліку нові фіскальні елементи, зокрема, муніципальні податки;
- упровадження ефективних методів і форм державного корегування господарської діяльності на засадах проектного управління і фінансування, а також прогнозування

і програмування природокористування з метою стимулювання розробки й реалізації регіональних програм сталого розвитку територій на основі корпоративних форм державно-приватного партнерства;

- розвиток інноваційних форм територіальної організації виробництва – кластерів, технопарків, технополісів та агрополісів тощо із залученням приватного вітчизняного та закордонного фінансового капіталу;
- створення і розвиток спеціальних економічних зон на територіях пріоритетного розвитку та у прикордонних регіонах на засадах поглиблення внутрідержавного міжрегіонального і прикордонного співробітництва в рамках двосторонніх та багатосторонніх відносин з країнами Східної Європи в питаннях використання природного капіталу, зокрема, у курортно-туристичних напрямках;

Бюджетно-податковий аспект. Для ефективного територіального розвитку як пріоритетний напрям доцільно визначити подальше збалансування відносин між центром та регіонами внаслідок збільшення частки регіональних бюджетних надходжень на основі власних, закріплених доходів, переважно рентного походження.

Рентні платежі при цьому, з одного боку, мають охоплювати якомога більшу кількість джерел ренти, з іншого – бути оптимальними за величиною, вилучатися за допомогою простих та системно інтегрованих в інституціональну форму господарювання механізмів – цінових, фіскальних тощо.

Потенціал природно-ресурсної ренти від наявності природного багатства країни, яка може бути отримана для вилучення і перерозподілу між громадянами, є достатньо вагомим. Так, загальна вартість природного багатства України на 2012 р. обрахована у розмірі 1,065 трлн. грн. Щорічна рента, що припадає на одну особу від використання природного багатства, визначена за середньою безпечною ставкою доходу на вкладений капітал у 15,3 % складала 3565 грн., або 440 дол. США.

Відповідно до цього, слід удосконалити податкову систему на центральному і місцевому рівнях шляхом установаження стабільних нормативних ставок податкових надходжень до державного й місцевого бюджетів. Необхідно розширити права місцевих органів влади щодо формування і використання місцевих податків і зборів, зокрема, надати права встановлення регламентів оподаткування природокористування.

Ставки регіональних податків повинні бути інтегровані в ресурсні, комунальні та інші платежі й автоматично нараховуватися при обігу товарів та послуг як муніципальний податок. Ставка таких податків повинна бути регіонально – залежною. Через цей механізм має вилучатися для суспільних потреб і регіональна рента, що акумулює в собі передусім природно-ресурсну складову, а також територіальну просторову ренту розміщення виробництва. Сукупна ставка регіональних податків не повинна бути фактором стримування попиту, її ставка в країнах із високорозвинутою соціальною сферою (Канада) визначена на рівні до 10% від суми оподаткування.

В умовах України ставки регіонального податку можуть бути визнані максимальними для найбільш розвинених територій. Ставка регіонального податку на рівні 0,5-1,5% від суми оподаткування може бути рекомендована для всіх без винятку територій, оскільки не ляже великим тягарем на кінцевого платника податку. Коло джерел оподаткування регіональним податком включає суми товарообігу в роздрібній та оптовій торгівлі, комунальні платежі, окремі види товарів – предмети розкоші, нерухомість, екологічно шкідливі товари (поліетиленову та скляну тару і упаковку та ін.). Від регіонального податку можуть

звільнятися товари, вироблені на території регіону, де нараховується цей податок, що стимулюватиме місцевого товаровиробника.

Оцінка податкового потенціалу природного багатства території як бази для оподаткування здійснюється виходячи з концепту повноцінного залучення природного багатства у господарський обіг, і розглядається в якості частини процесу фінансизації природного капіталу – збільшення частки грошово-кредитних відносин у структурі світового господарства, зростання системної значимості фінансів, переорієнтації суб'єктів господарювання на формування основної частки свого прибутку через використання фінансових інструментів, механізмів та каналів.

На дуже низькому рівні використано фіскальний потенціал водних та лісових ресурсів. Краще, але в цілому неповноцінно, приблизно на одну чверть від мінімального рівня, використовується фіскальний потенціал земельного капіталу. Недосконалим є також оподаткування мінерального-сировинного капіталу країни. Наразі статистичні дані підтверджують, що фіскальний потенціал природного капіталу використовується нерівномірно по видах ресурсів. Так, 2012 р. передбачалося стягнути до бюджету України такі фіскальні платежі, пов'язані з природокористуванням: збір за спеціальне використання лісових ресурсів – 227 млн грн (0,3% від вартості ресурсу), збір за спеціальне використання води – 1160 (2,0% від вартості ресурсу), плата за користування надрами – 3153, рентна плата за нафту – 8 502, рентна плата за природний газ – 2154, рентна плата за газовий конденсат – 3120 млн грн, або разом 14989 млн грн (5,6 % від вартості ресурсу), плата за землю – 11855 млн грн (2,5 % від вартості ресурсу).

Фактично оподатковуваним на дуже низькому рівні залишається екосистемний ресурс, але можливе використання податкового потенціалу цього природного капіталу у вигляді екологічних податків, зборів, платежів тощо. Він включає не тільки роботу природних екосистем з приросту вартості природного капіталу, але також і діяльність людини, яка активно впливає на природно-антропогенні ландшафти, зокрема – забезпечує насадження лісу, розвідку та видобуток корисних копалин, збереження й охорону складових природних ресурсів. В Україні величина щорічної ренти від екосистемної складової природного багатства за моделлю 3% коефіцієнта капіталізації становить 26,7 млрд грн, або 3,33 млрд дол. США у цінах 2012 року.

Екосистемний капітал може принести державі, будучи оподаткованим, наприклад, за ставкою лише 5,0%, щорічний фіскальний дохід за купівельною спроможністю 2012 р. – не менше ніж 8,0 млрд. грн. Фізично об'єктом оподаткування може бути одиниця обсягу відходів, викидів шкідливих речовин, стаціонарне або пересувне джерело екологічного забруднення, туристична подорож та ін. Наразі екологічні податки забезпечують бюджету України дещо більше, ніж 0,5% доходів і цю частку можна збільшити щонайменше у чотири рази.

Використання податкового потенціалу природних ресурсів до порівняних між собою величин передбачає його підвищення по окремих ресурсах як мінімум до 5,0-10,0% від вартості відповідних складових природного багатства, що дасть змогу в перспективі збільшити надходження до бюджету від такої бази оподаткування, як природне багатство, більше як у 5 разів.

Особливу увагу слід приділити децентралізації владних повноважень у вітчизняній сфері надрокористування. Питання передачі їх частини щодо управління вітчизняним фондом надр місцевим органам самоврядування в Україні потребує додаткового вивчення. У зв'язку з цим доцільно відновити Державним інформаційним геологічним фондом України

випуск щорічного довідника «Мінеральні ресурси України» станом на відповідний рік і безкоштовне надання його в користування зацікавленим спеціалізованим державним науковим установам. Зазначимо, що в цьому єдиному спеціалізованому довіднику міститься інформація про запаси і видобуток майже всіх видів корисних копалин (крім тих, які становлять державну таємницю). За відсутності цієї інформації складно прогнозувати розвиток вітчизняної мінерально-сировинної бази та пов'язаних з нею галузевих секторів економіки держави. За таких умов, передача прав місцевим органам самоврядування щодо надання спеціальних дозволів для видобування корисних копалин місцевого значення може призвести до негативного ефекту – розпорошення фонду надр.

Висновки

1. Механізм упровадження політики децентралізації управління природними ресурсами необхідно формувати на засадах структурного управління з використанням кластерно-корпоративних форм організації природно-ресурсної діяльності.
2. За умови використання проектного підходу до управління природними ресурсами за участю місцевих громад мають набути поширення переважно економічні методи як прямої державної підтримки інвестування, а також надання субсидій, створення спеціальних фондів для фінансування програм, пільгового кредитування та оподаткування, так і альтернативного залучення недержавних коштів, включаючи випуск пулів активів, цінних паперів проектною компанією кластер-корпоративного типу тощо.
3. Провідним і таким, що відповідає потребам сучасності, напрямом є широке використання позабюджетних коштів, у тому числі отриманих у разі залучення іноземного та вітчизняного приватного капіталу, ресурсів національного та світових фінансових ринків на основі сек'юритизації природних активів і капіталізації природних ресурсів.
4. Для розвитку корпоративного бізнес-механізму підвищення ефективності використання природного багатства доцільно забезпечити інтеграцію природного багатства у вигляді природних активів та похідних від них фінансових інструментів у дієву систему економічних відносин. В її основу необхідно покласти відповідну інноваційну концепцію корпоративного менеджменту в управлінні природними ресурсами за участю місцевих громад, котра визначається у світі як «Good Governance», тобто «хороше управління», і являє собою специфічну сферу менеджменту, пов'язану з діяльністю як комерційних, так і публічних інститутів, включаючи територіальне управління з питань вирішення екологічних завдань тощо.
5. Для розвитку механізму державно-приватного партнерства, доцільно зосередити увагу на впровадженні корпоративної екологічної відповідальності місцевої влади і територіальної громади на засадах надання їм додаткових повноважень у використанні місцевих природних ресурсів.
6. Процес формування інституційного середовища управління природними ресурсами за участю місцевих громад потребує формування алгоритмів дій щодо розвитку територіального правового простору в напрямі забезпечення основ регламентації сталого розвитку території, введення селективних підтримуючих господарських режимів та надання преференцій, що враховують специфіку отримання засобів додаткового забезпечення умов самовідтворення господарської системи, а також процесу інвестування в інноваційні технології щодо відтворення сприятливого навколишнього природного середовища.
7. Дієвим джерелом наповнення місцевих бюджетів має стати природна рента через перегляд ставок податків і зборів за участю місцевих громад, створення суверенних фондів сталого розвитку територій, прозору звітність і тристоронній аудит

діяльності корпоративних структур з управління природокористуванням за участю власне корпорацій, державних структур та громад.