

6. ЕКОНОМІКА ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ ТА ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА

УДК 330.3:330.15:342.35

Бистряков І.К.

Інститут економіки природокористування та сталого розвитку
Національної академії наук України

Мороз В.В.

Національна академія державного управління при Президентові України

Клиновий Д.В.

Інститут економіки природокористування та сталого розвитку
Національної академії наук України

РОЗВИТОК МЕХАНІЗМІВ МУНІЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ ПРИРОДНИМИ РЕСУРСАМИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

У статті розглянуто проблему впровадження ефективного організаційно-економічного механізму (алгоритму) та забезпечення безпеки процесу децентралізації управління природними ресурсами як організованої передачі частини повноважень від сфери державного управління водними, земельними, лісовими та мінерально-сировинними ресурсами територіальним громадам. Запропоновано концепт механізму забезпечення безпеки процесу децентралізації в системі управління місцевими ресурсами за участю місцевих громад.

Ключові слова: природні ресурси, управління, децентралізація, місцеві громади.

Постановка проблеми. Найбільш нагальним на сьогодні напрямом створення механізму державного регулювання розвитку територій та функціонування регіональної політики є розробка актів законодавства, що в умовах удосконалення існуючої президентсько-парламентської форми правління і конституційного державного устрою визначають права й обов'язки регіонів і територіальних громад у сфері управління природними ресурсами України, їх повноваження в управлінні майном, що перебуває у загальнодержавній власності, участь у реалізації державних галузевих і регіональних програм. Необхідно також мати нормативні акти врегулювання порядку заснування й використання регіональних фондів стабілізації, сталого розвитку територій, фондів інвестування, субвенцій, соціальної підтримки населення тощо, з внесенням відповідних уточнень і доповнень до існуючих законодавчо-нормативних актів для повномірного врахування регіональних інтересів. Цей процес торкається управління високоцінними природними та фінансовими активами і вимагає

відповідного забезпечення безпеки як самого процесу децентралізації, так і децентралізованого управління такими активами системі національного господарства.

Серед дослідників соціально та екологічно орієнтованих концепцій управління територіями та природними ресурсами, зокрема – децентралізації, концепту доброго врядування, кластерного та корпоративного підходу до управління природними ресурсами можна виділити наступних вітчизняних та зарубіжних авторів: І.К. Бистрякова, Ю.М. Богму, М.П. Войнаренко, О.С. Ковальова, Л.В. Левковську, М.П. Мальську, Ю.В. Міхєєва, В.В. Пилипіва, Г.А. Семенова, С.І. Соколенко, Г.Р. Хасаєва, М.А. Хвесика, Г.Ю. Штерна, Е. Ауріола, М. Блока, Дж. Гонсалеця, Дж. Грехема, Б. Левіка, Л. Лінна, Р. Леруа, І.М. Лицура, П.О. Кропоткіна, П.Ж. Прудона, М.Е. Портера, А. де Токвіля, та інших. Однак, питанням створення децентралізованої системи управління природокористуванням на основі кластерного підходу, муніципального та структурного управ-

ління, консолідованого фінансування, корпоративного та проектного менеджменту й досі не приділяється достатня увага дослідників.

Метою статті є визначення базових засад механізму муніципального управління природокористуванням та забезпечення процесу децентралізації управління природними ресурсами в Україні та її регіонах.

Виклад основного матеріалу. Децентралізація управління природними ресурсами є складовою загального процесу децентралізації влади, у якій виділяються як мінімум три основні напрями: фінансова децентралізація, включаючи бюджетну, адміністративна децентралізація, що включає створення муніципальної системи управління об'єднаними територіальними громадами та інституціональна децентралізація, яка включає розмежування повноважень в управлінні різного роду власністю, включаючи у першу чергу природні та інші виробничі ресурси. При цьому ці напрями є не повністю відокремленими один від одного, а пересікаються і мають спільні поля дії, наприклад фінансова децентралізація і децентралізація в управлінні природними активами можуть передба-

чати передачу на місцевий рівень певних фіскальних прав щодо природно-ресурсних платежів.

Загальну методологію децентралізації в управлінні природними ресурсами визначають три основні, концептуальні принципи (рис. 1), а саме:

1. **Делегування** – передача на місця прав використання та управління природними активами, тобто на рівень регіонів, територіальних громад та їх об'єднань тощо.

2. **Інституціоналізоване розмежування повноважень** в управлінні природними активами між державною та місцевою владою таким чином, щоб згідно конституційної норми володіння природними ресурсами залишалось в загальнонародній власності, а від імені народу розпорядження ними здійснювали державні та місцеві органи влади та самоврядування.

3. **Економічна самостійність** території у розпорядженні власними та наданими шляхом делегування повноважень економічними, активами, включаючи природні ресурси та результатами їх використання у господарському процесі

4. **Субсидіарність**, тобто побудова взаємовідносин між державною та місцевою владою на

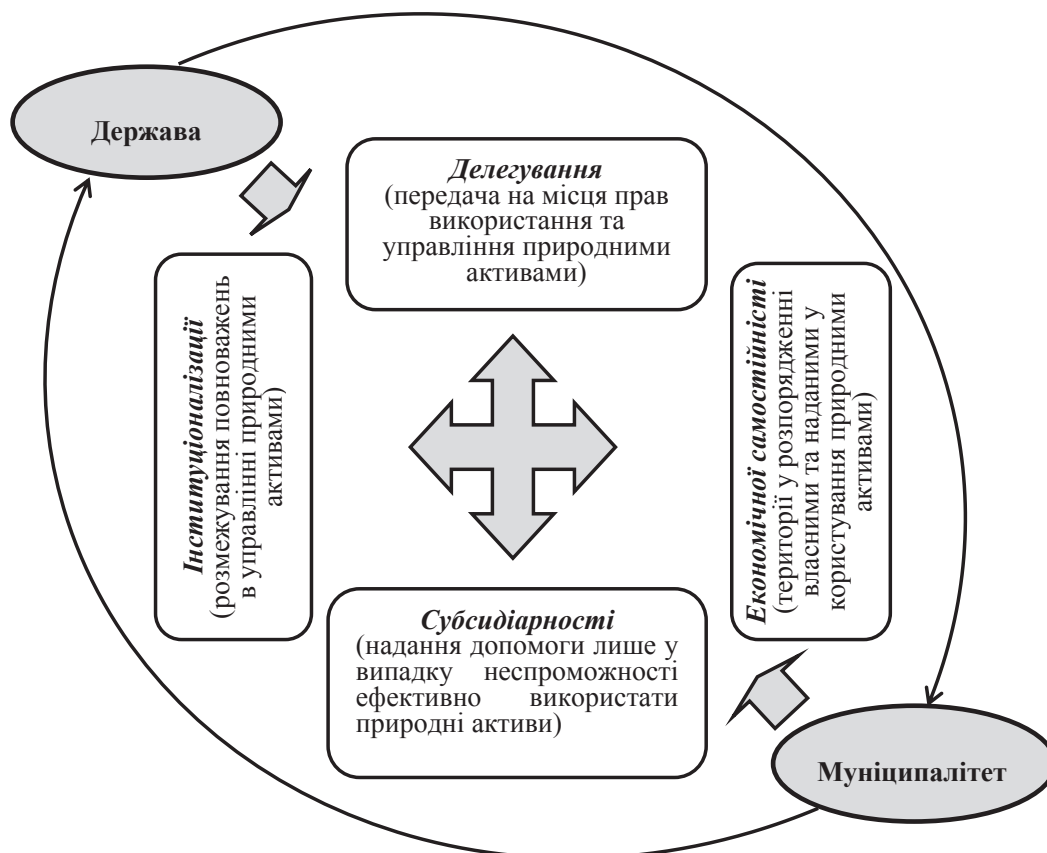


Рис. 1. Структура принципів забезпечення децентралізації управління природно-ресурсними активами територій

принципах максимальної регіональної самодостатності в розвитку і наданні державної допомоги лише у випадку неспроможності території виконати забезпечити його самостійно.

Поки що трансформаційні процеси в економічному потенціалі України та її регіонів у напрямках децентралізації відбуваються без усвідомлення необхідності управління його розвитком в унікальній системі економічного простору країни, “по факту”, без попереднього визначення конкретної мети реформування, тобто по суті «децентралізація заради децентралізації». Проте, кожен регіон має знати, які конкретні можливості, права і ресурси надаватиме йому децентралізація влади. Її основою для цього розуміння є розмежування повноважень щодо найбагатшого з усіх матеріально-речовинних складових економічного потенціалу території – її природних ресурсів.

В той же час, реформи, що проводяться в державі, включаючи аспекти децентралізації влади, повинні, по-перше, носити глобальний характер, відповідний можливостям стратегічного потенціалу національної економіки, який може бути реалізований виробництвом товарів і послуг в системі економічного простору країни. По-друге, метою реформи повинні бути подальше зменшення тактичної ролі держави в прямому керуванні економікою громад й зменшення частки державної власності в економіці муніципальних утворень й одночасно чітке визначення державою стратегічного курсу країни і збільшення ролі державного регулювання в національно-пріоритетних сферах (природно-ресурсна та, зокрема екологічна, енергетична, продовольча безпека тощо).

По-третє, реформи повинні ефективно вплинути на всі – як на суспільний (у першу чергу т.з. «бюджетний»), так і на приватний сектори економіки шляхом впровадження системи публічно-приватного партнерства. По-четверте, хоча здійснення реформ виявляється на практиці більше важким і технічно, і політично, ніж спочатку видавалося уряду, однак, наступне десятиліття, тобто період до 2025 року має обов'язково стати реформаторським «десятиліттям прориву», за яке необхідно де-факто створити всі умови для залучення місцевих природних активів у господарський обіг та ефективного господарювання у природно-ресурсній сфері на муніципальному рівні. Проте, стратегічна мета такого прориву – не самоцільне досягнення високих економічних показників та рівня соціального розвитку, а створення платформи для майбутніх процесів віддачі від ефективно функціонуючих новостворених та

реформованих економічних структур в галузевому і територіальному вимірах національної економіки. Якраз у наступний період 2025-2030 років на цій основі вже необхідно побудувати потужний, багато у чому самодостатній сектор муніципальної економіки природокористування.

За нашим переконанням, Україні та її регіонам для ефективної інтеграції в європейський простір необхідна нова бюджетна та податкова система, що в якості бюджетоформуючих замінить традиційні податки (ПДВ та податок на прибуток) рентними платежами. Якщо рента повинна стати основним джерелом наповнення бюджету, то податки в економіці повинні виконувати додаткову функцію щодо компенсації надходжень до бюджету. Діюча податкова система на далеку перспективу має бути реформована таким чином, щоб дві третини доходу до бюджету країни (а до бюджету регіону – до 85%) мали б давати не праця й капітал, а саме природна та інша регіональна (наприклад – транспортна) рента. Природна та інша регіональна рента, вилучена за рахунок як податків, так і квазіподаткових та парафіскальних платежів має склади також вагомий потенціал для надходжень і у місцеві бюджети. На жаль, сучасна податкова система є недосконалою, у ній 70% всіх надходжень від податків прямо або побічно обумовлені фондом оплати праці.

Крім фіскально-бюджетного фактору, наступним важливим фактором формування трансформаційної стратегії є інноваційно-технологічний. Метою нової інноваційної політики повинні стати підтримування передових позицій у наукових дослідженнях і технологіях з ряду пріоритетних напрямів (агротехнології, нанотехнології, ядерна енергетика, авіа-, ракетно- і суднобудування, виробництво продукції оборонного комплексу, новітнє матеріалознавство і т.д.) шляхом корпоративного впровадження інновацій, створення потужних корпоративних об'єднань вітчизняних підприємств однієї галузі, а також розвитку виробничої кооперації з відповідними фірмами Євросоюзу, Азійсько-Тихоокеанського та інших регіонів. Орієнтирами структурно-технологічної модернізації економіки на перспективу повинні стати по-перше, розвиток технологій, що формуються на стику різних предметних галузей, а по-друге, посилення дифузії сучасних високих технологій в середньо- та низькотехнологічні сектори виробничої сфери України, у першу чергу – в сектори використання природних ресурсів (добувна промисловість, агробізнес, деревообробка, енергетика та комунальні послуги).

Наріжним каменем євроінтеграційної стратегії України повинно стати усвідомлення того, що з 90-х – 2000-х років до теперішнього часу докорінно змінилася сутність перехідного періоду для національної економіки. Він став не просто періодом побудови транзитивної економіки від державного соціалізму до соціально-орієнтованого ринку, а набув нової ознаки – став періодом переходу від ізольованого трансформаційно-транзитивного розвитку до інтенсивної інтеграції в поліструктурну єврорегіональну територіальну соціально-економічну систему. Таким чином, цільовою функцією перспективного періоду розвитку країни та її регіонів (2017-2030 рр.) є не просто «розбудова» економіки, але «розбудова і вбудовування» її в європейський та світовий глобальний інтеграційний простір. Урахування впливу вказаних факторів є обов'язковим для розробки реальної економічно доцільної програмно-алгоритму структурних змін в муніципальному та державному менеджменті стосовно природних об'єктів. При цьому, нова стратегія розвитку природно-ресурсної сфери, її потенціалу повинна органічно вписуватися в позиції стратегії розвитку країни у цілому, так званої метастратегії національного розвитку, загальнодержавними цілями якої, за нашим баченням, має бути створення до 2030 року конгруентно інтегрованої в світовий економічний простір та світову економіку конкурентоспроможної цивілізованої ринкової економіки, розвиток громадянського демократичного суспільства і підприємницької свободи й ініціативи в децентралізованій системі управління господарством, створення сприятливих умови для реалізації підприємницького потенціалу людей. У даному випадку метастратегія – «велика стратегія», за рівнем вища, наступна за стратегією розвитку природно-ресурсного потенціалу продуктивних сил, що розглядається далі. Метастратегія формується як державна стратегія розвитку всіх сфер соціально-економічного буття країни, включаючи в себе такі основні блоки, як: парадигмальна національна або інтернаціональна ідея, архітектура побудови просторової системи, системна методологія ключових дій розвитку, набір економічних механізмів розвитку системи, очікувані просторово-часові параметри перспектив розвитку в контексті мети і цілей, а також в розрізі ресурсів, учасників і очікуваних результатів, що є основою потенціалу розвитку держави. Для України це побудова демократичного владного ладу на всіх щаблях адміністративно-територіальної системи – від національного керівництва

до низових територіальних громад, забезпечення реального зростання ВВП протягом наступного десятиліття не менше, ніж у 2 – 2,5 рази з випереджаючим ростом доходів населення, значним нівелюванням бідності, подоланням корупції, суттєвою екологізацією виробництва і забезпеченням природно-господарського балансу, створенням потужного національного середнього класу – до 50% населення країни на основі висококваліфікованих кадрів промислово-виробничого персоналу, працівників інфраструктурної сфери, підприємців тощо, вихід на стандарти добробуту, притаманні «країнам середнього достатку» (у тому числі середньодушовий ВВП за паритетом купівельної спроможності – 10–15 тис. дол. США), безповоротна європейська та можлива євроатлантична інтеграція. При цьому, цільова мета господарського розвитку, національна економічна ідея може бути сформульована як ідея суверенного добробуту, тобто забезпечення власними силами високого рівня добробуту на всіх просторових рівнях функціонування держави – від муніципального до регіонального та загальнодержавного.

Як результат, в сфері використання природних активів на кінець цього періоду (2030 р.) в регіонах та на рівні муніципальних структур (об'єднань територіальних громад) мають бути створені діючі конкурентоспроможні територіальні кластери з відповідної спеціалізацією та ефективно освоєними ключовими компетенціями у використанні природних активів, що дозволитимуть їм ефективно функціонувати в системі загальноєвропейського ринку на рівних з європейськими підприємствами із закріпленням за Україною певних галузей і компетенцій як ключових в європросторі на перспективу до 2050 року.

Для цього до 2025 року мають бути створені необхідні інституціональні засади розбудови корпоративної економіки природокористування та запроваджені відповідні економіко-правові та фінансово-економічні механізми сталого і ефективного природокористування в децентралізованій системі управління природними активами територій із використанням сучасного управлінського та фінансового інструментарію, включаючи сек'юритизацію природних активів та консолідоване управління ними, механізми фондового ринку, суверенного фінансування, нормативно-правовий механізм громадянської власності на природні ресурси тощо.

Відповідно, до 2020 року мають бути створені базові засади для інституціональних перетворень в системі муніципальної економіки природокорис-

тування, зокрема – визначено, ідентифіковано та розмежовано права держави і територій відповідних рангів (регіонів, муніципалітетів (об'єднаних територіальних громад), та низових територіальних структур) у використанні природних ресурсів відповідного значення, створено основу для розвитку корпоративної муніципальної економіки природокористування на основі принципів управління природними ресурсами за участю місцевих громад (УПРМГ), публічно-приватного партнерства та корпоративної соціальної й екологічної відповідальності.

Виходячи зі сказаного, можна сформулювати базові підходи до алгоритму децентралізації в управлінні природокористуванням, відповідних ідеологемі і завданням євроінтеграційного процесу. Наголосимо, що, за нашим підходом, цей алгоритм носить не послідовний, а паралельно-послідовний характер, або т.з. характер діаграми Ганта. Проте, як показано вище, достатньо чітко можна окреслити три періоди, в кожному з яких будуть превалювати заходи певного характеру. Так, перший період 2017-2020 р. носитиме інституціональний характер з фокусом на створенні інституціональних передумов УПРМГ, другий період 2020-2025 років – організаційний характер зі спрямуванням зусиль на створенні муніципальних і регіональних кластерно-корпоративних структурних форм та запуску відповідних механізмів управління природокористуванням і третій період 2025-2030 років матиме діяльнісний характер, за результатами котрого через участь у виробництві та реалізацію проектів створеними на основі публічно-приватного партнерства корпораціями в національному економічному просторі мають бути сформовані висококонкурентні діючі сфери використання та обігу природних активів, інтегровані як активні гравці у загальноєвропейський господарський простір. Проте, це не означає, що інституціональні перетворення будуть обмежені лише 2020 роком, в організаційні заходи розпочнуться лише в наступному десятилітті – навпаки, процеси розгортатимуться одночасно, проте набиратимуть сили кожний з перерахованих у наступне п'ятиріччя.

Сучасний стан та перспективи розвитку нормативно-правової бази децентралізованого економічного механізму управління природними ресурсами за участю територіальних громад представлено в таблицях 1 та 2. Як видно, для забезпечення функціонування елементів цього механізму, необхідними умовами є по-перше: перегляд методик нарахування рентних плате-

жів для більш ефективного вилучення природної ренти, по-друге: розширення прав місцевих громад щодо стягнення плати за дозволи на використання природних активів та щодо використання їх як об'єктів концесії, по-третє: удосконалення антимонопольного законодавства в сфері природокористування, по-четверте – виокремлення законодавства про територіальні корпорації з управління природними ресурсами з визначенням специфіки їх прав та обов'язків, і по-п'яте – розробка положень законодавства про приватну власність на природні ресурси, впровадження правового механізму громадянської власності на природні ресурси з виплатою громадянських дивідендів, удосконалення правових механізмів оренди та інших форм обмеженого речового права щодо природних ресурсів.

Необхідно зауважити, що у цілому, в умовах децентралізації в системі фінансових відносин між бізнесом і владою, зважаючи на європейський досвід у сфері використання природних активів, муніципалітет як керівний орган об'єднаної територіальної громади (ОТГ) в Україні має стати публічно-правовою корпорацією, самоврядною громадою із правами юридичної особи, яка може займатися економічною діяльністю самостійно або створюючи з цією метою територіальну корпорацію з управління природними ресурсами.

Це можливо після завершення процесу об'єднання територіальних громад. За нашим переконанням, процес об'єднання громад має супроводжуватися формуванням окремого правового інституту муніципальної власності, до якої мають увійти, зокрема, земля та інші природні ресурси місцевого значення, що знаходяться між населеними пунктами, які входять до об'єднаної територіальної громади. Також, формування інституту муніципалітету вимагає перегляду та можливого розширення бази оподаткування місцевими податками та квазіподатковими інструментами у вигляді місцевих зборів за використання природних ресурсів, перспективним є введення муніципального податку тощо.

Децентралізація на перспективу також може стосуватися і передачі до муніципальної власності частини майна, що перебуває в загальнодержавній та комунальній власності і виконує важливі функції життєзабезпечення територіальних спільнот, чим можна значно зміцнити економічні основи місцевого самоврядування, отже доцільною є передача до муніципальної власності значної частини земель та інших природних ресурсів адміністративно-територіальних одиниць з розробкою

Таблиця 1

Нормативно-правне забезпечення економічного механізму децентралізованого управління природними активами (сучасний стан)

Структурні складові фінансово-економічного механізму децентралізованого управління природними активами		Складові фіскального наповнення			Форми публічно-приватного партнерства		
Регулятори	Складові бюджетного вирівнювання	Податки	Квзіподатки	Пара-фіскальні платежі	Концесії	Компанії зі спеціальними умовами записання	Дієстиції
Інструментарій	Базова дотація; додаткова дотація; міжбюджетні трансферти між місцевими бюджетами	Місцеві податки і збори, включені до Податкового кодексу України; Фіксована частка надходження в місцевий бюджет від загальнодержавного податку або рентного платежу	Фіскальні збори, що справляються до бюджетів відповідних рівнів, ліцензії, спеціальні дозволи на використання природних ресурсів та інші документи дозвільного напрямку	Платіж відшкодувального характеру від кінцевого споживача на користь суб'єкта господарювання,	Договір концесії – відносини орендного характеру, які передбачають участь приватного оператора в експлуатації природних ресурсів з поділом вигоди між учасниками концесії	Окремий суб'єкт господарської діяльності, який створюється на постійній або терміновій основі, засновниками якого є одночасно суб'єкти бізнесу та державної або/та муніципальної влади	Довічна або довгострокова оренда, роздержавлення і приватизація природних ресурсів, емфітевзис, суперфіцій та інші інструменти обмеженого речового права
Наявні нормативно-правові акти	Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI із зм. і доп.; Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» від 28.12.2014 року № 79-VIII	Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI із зм. і доп., діючі затверджені в нормах права методики і нормативи визначення рентних платежів за використання природних ресурсів	Закон України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 року № 5203 VI; Законодавчі акти, що визначають порядок отримання дозволів на використання природних ресурсів, зокрема, Земельний кодекс України від 25.10.2001 № 2768-III, Водний кодекс України від 06.06.1995 № 213/95-ВР, Лісовий кодекс України від 21.01.1994 № 3852-XII, Кодекс України про надра від 27.07.1994 № 132/94-ВР із зм. і доп.	В стадії розгляду пропозиції НКРЕКП із введення абонентської плати за використання природних ресурсів та ресурсних і енергетичних активів у сфері природних монополій	Закон України «Про концесії» від 16.07.1999 року № 997-XIV Закон України «Про державно-приватне партнерство» від 17.09.2008 № 514-VI Про акціонерні товариства, Закон України «Про державно-приватне партнерство» від 01.07.2010 № 2404-VI, Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436-IV	Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436-IV, Закон України від 17.09.2008 № 514-VI Про акціонерні товариства, Закон України «Про державно-приватне партнерство» від 01.07.2010 № 2404-VI, Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436-IV та інші законодавчі акти в сфері	Правова норма фактично відсутня, у діючому законодавстві не визначено правову сутність і механізми приватизації природних ресурсів, крім приватизації землі окремими громадянами на підставі Земельного кодексу України від 25.10.2001 № 2768-III. Загальнонародна власність на природні ресурси (Ст. 13 Конституції України). Мораторій на продаж земель сільгосппризначення (Перехідні положення Земельного кодексу України)

Таблиця 2
Нормативно-правове забезпечення економічного механізму децентралізованого управління природними активами (перспективи розвитку)

Регламенти	Структурні складові економічного механізму децентралізованого управління природними активами				Публічно-приватного партнерства	
	Бюджетного вирівнювання	Фіскального наповнення	Парафіскальні платежі	Концесії	Компанії зі спеціальними правами заповзичення	Дивестиції
<p>Недоліки діючого нормативно-правового забезпечення</p> <p>Недостатня податкова база для забезпечення бюджетного вирівнювання і розвитку усіх громад; Висока диференціація в рівнях фінансового забезпечення громад на регіональному та місцевому рівні</p>	<p>Податки</p> <p>Обмежене коло місцевих податків; Неповністю використувана місцева база оподаткування; Недосконалість методик обчислення рентних платежів</p>	<p>Квaziподатки</p> <p>Мало використовується як джерело наповнення місцевих бюджетів; Нерозвиненість платного природо-користування на місяцях; Недосконалість законодавства про адмінпослуги</p>	<p>Парафіскальні платежі</p> <p>Монополія на ринку комунальних послуг; Низький рівень якості продукції і послуг; Недостатні доходи громадян</p>	<p>Концесії</p> <p>Високий рівень корупції, не визначені права громадян на приватизацію активів; Тіньовий характер місцевої економіки; Незавершені адмінтер. реформи та об'єднання територіальних громад</p>	<p>Компанії зі спеціальними правами заповзичення</p> <p>Немає окремого закону про державно-приватні компанії КСПЗ з чітким визначенням структури і порядку управління ними за участю громад</p>	<p>Дивестиції</p> <p>Невизначеність правового статусу загальнонародної власності на природні ресурси; Протиріччя між різними діючими правовими актами щодо права приватної власності на землю; Мораторій на вільний продаж сільгоспземель</p>
<p>Перспективні правові акти</p> <p>Удосконалення системи бюджетного вирівнювання в частині забезпечення фінансовими ресурсами об'єднаних територіальних громад; Розширення податкової бази системи бюджетного вирівнювання акціями, ПДВ, екологічним податком та рентними платежами; Перегляд і перезатвердження діючих методик нарахування рентних платежів для ефективного вилучення природної ренти на користь бюджету</p>	<p>2020-2025 рр.</p> <p>Зміни і доповнення до Податкового кодексу, з розширенням бази та переліку місцевих податків; Забезпечення фіксації частини коштів, яка надходить у місцевий бюджет від загальнодержавного податку або рентного платежу; Перегляд методик нарахування рентних платежів для більш ефективного вилучення ренти, у першу чергу – щодо водних, земельних і лісових ресурсів; Створення методики для розрахунку і вилучення екологічної ренти, джерелом якої є екосистемні послуги</p>	<p>2020-2025 рр.</p> <p>Розширення прав місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування щодо стягнення плати за адміністративні послуги, пов'язані з дозволами на використання місцевих природних активів у господарській діяльності або з метою розваги і відпочинку</p>	<p>2020-2030 рр.</p> <p>Удосконалення антимонопольного законодавства в сфері використання природних активів, стимулювання розвитку конкуренції та підвищення якості послуг з використанням природних ресурсів</p>	<p>2018-2020 рр.</p> <p>Законодавче розширення повноважень територіальних громад щодо прав використання природних ресурсів, які знаходяться на їх території як об'єктів концесії, включаючи права використання території між населеними пунктами, які входять до складу об'єднаних територіальних громад</p>	<p>2020-2025 рр.</p> <p>Внесення доповнень і змін у діючі закони або прийняття окремого законодавчого акту про територіальні корпорації з управління природними ресурсами з визначенням їх прав та обов'язків у сфері використання природних активів; Розробка законодавства про пайові інвестиційні фонди в природно-ресурсній сфері</p>	<p>2018-2030 рр.</p> <p>Зняття мораторію на продаж земель сільгосппризначення через загальнонаціональний референдум; Розробка відповідних положень законодавства про приватну власність на природні ресурси; Впровадження правового механізму громадянської власності на природні ресурси з виплатою громадянських дивидендів; Розробка правових механізмів довгострокової/довгочасної оренди та інших інструментів обмеженого речового права природних ресурсів</p>
Базовий період впровадження	2018-2020 рр.	2020-2025 рр.	2020-2030 рр.	2018-2020 рр.	2020-2025 рр.	2018-2030 рр.

відповідних законодавчих актів, що визначатимуть статус муніципальних земель, регламентуватимуть право органів місцевого самоврядування ОТГ на вільне користування та володіння майном муніципальної власності, упровадження муніципального підприємництва у сфері використання природних ресурсів на засадах публічно-приватного партнерства згідно до розглянутих його основних механізмів.

В організаційному аспекті алгоритм включає в себе створення у сфері природокористування дієвої системи керованих і контрольованих на державному й місцевому рівні за участю державних і місцевих органів влади *господарських інститутів*, функціонування котрих забезпечувало б комплексне, ефективне з економічної, соціальної та екологічної точок зору господарювання. Дане завдання, реалізовуватиметься через кластерно-корпоративний підхід до природокористування на різних просторових рівнях – державному, регіональному та місцевому. Такий підхід разом з механізмами структурного і проектного управління і фінансування господарської діяльності здатен імплементувати в національне господарство принципи одночасно і «синьої», і «зеленої» і наноекономіки, надати їм дієву організаційно-структурну форму, яка охоплює всі три просторові виміри управління природними ресурсами – загальнодержавний, регіональний і місцевий (муніципальний). Корпоративна форма управління надає широкі можливості щодо взаємовигідного узгодження інтересів усіх учасників природно-ресурсних відносин на основі публічно-приватного партнерства.

Інша складова організаційного аспекту передбачатиме модернізацію системи управління природними активами через створення високо-ефективної інфраструктури повноцінного залучення природних ресурсів у господарський процес через *фінансизацію природокористування і капіталізацію природних ресурсів*. Це передбачає забезпечення ефективного управління природними активами через відповідну фінансову складову, пов'язану з корпоративними формами управління природокористуванням, інститути спільного інвестування, фінансовий ринок, біржову та позабіржову фондову торговельну систему; формування потоків фінансових ресурсів, спрямованих на ефективне використання й відтворення природного капіталу, отримання й розподіл на користь усіх учасників природно-ресурсних відносин ренти від ресурсокористування. Цей процес вимагає сек'юритизації природних ресурсів, виділення в системі управління природ-

ними ресурсами в окрему складову таких об'єктів управління, як фінансові активи природно-ресурсного походження та створення для них відповідної фінансової управлінської інфраструктури за типом фінансових компаній спеціального призначення, фондів суверенного добробуту або фондів сталого розвитку територій, яка забезпечуватиме ефективну паритетну участь державної, регіональної та місцевої влади, суб'єктів природокористування та бізнесу в управлінні природно-ресурсними комплексами, регулюванні їх розвитку, фінансуванні необхідних природоохоронних та інших програм розвитку природно-ресурсного потенціалу. Це повинен бути одночасно контрольно-фінансовий, акумулятивний та консультативний орган, який, будучи за своєї фінансовою сутністю позабюджетним, проте, може використовувати і бюджетні кошти місцевого та загальнодержавного рівня для виконання актуальних завдань сталого екологічного, економічного та соціального розвитку територій.

У діяльнісному аспекті – це створення дієвого економічного ринкового механізму повноцінного залучення рентоносних джерел, у т.ч. природних ресурсів місцевого, а також загальнодержавного значення у господарський процес через капіталізацію природних ресурсів у результаті *залучення природних активів у господарський обіг* в реалізовуваних муніципальними корпораціями інвестиційних проектах з їх використання. Це передбачатиме застосування високоефективних схем консолідованого фінансування таких проектів та корпоративного управління ними компаніями зі спеціальними правами запозичення (SPV-типу). Цей процес включає в себе такі паралельно-послідовні етапи, як комплексна оцінка ресурсів, визначення прав власності та провочностей щодо їх використання; сек'юритизацію ресурсів, тобто формування та емісію фінансових активів, в основі яких лежить природний капітал та діяльність з його використання; забезпечення ефективного управління такими активами через корпоративні форми управління природокористуванням, інститути спільного інвестування, фінансовий ринок, біржову та позабіржову фондову торговельну систему; формування потоків фінансових ресурсів, спрямованих на ефективне використання й відтворення природного капіталу, отримання корпораціями за рахунок реалізації проектів високих прибутків за ставкою доходу, що перевищує норму прибутку, отримання й розподіл на користь усіх учасників природно-ресурсних відносин ренти від ресурсокористування.

Це відбуватиметься за рахунок того, що вилучена в суб'єктів господарювання як надприбуток природна рента має поділятися на дві частини таким чином, що одна має йти у суверенний фонд для забезпечення потреб сталого розвитку, а друга частина має надходити у спеціально створену фінансову установу (наприклад, в окрему спеціально створену установу – у Банк природних ресурсів або в інший державний банк) для виплати дивідендів, за рахунок чого реалізовуватиметься конституційне право власності громадян України на природні ресурси таким чином, що частина природної ренти надходитиме для розподілу між громадянами України, які живуть у теперішній час, а інша частина відкладатиметься для потреб майбутніх поколінь. Таким чином, інтерналізовані, пропущені через ринок природно-господарські відносини, сек'юритизовані, виділені в окрему фінансову складову як активи природно-ресурсного походження, природні ресурси створюватимуть потужне інституціональне та фінансове підґрунтя для новітнього типу орієнтованої на сталий розвиток регіональної та муніципальної (місцевої) економіки кластерно-корпоративного типу з високими рівнями вертикальної (державо-регіон-муніципалітет) та горизонтальної (міжгалузевий процес та економіко-соціальні відносини) інтеграції у господарській діяльності на рівні територіальних громад країни.

В умовах активізації євроінтеграційних процесів щодо сфери використання природних активів як базової основи для емісії фінансових інструментів найважливішим із завдань є гармонізація національного законодавства з європейським не тільки у сфері використання природних ресурсів у господарському обігу, але й у сфері фінансового ринку. Механізми сек'юритизації природних ресурсів шляхом емісії цінних паперів (акцій, облігацій, векселів, деривативів тощо) компаніями – користувачами природних активів передбачатимуть як мінімум їх вільний вихід на національний фондовий ринок з перспективою залучення закордонного інвестора, включаючи Євросоюз. Це вимагає посилення механізмів фінансової безпеки інвестицій у сек'юритизовані природні активи.

На нашу думку, найбільш адекватним потребам національної економіки на перспективу та безпечним для інвестора є такий механізм інвестування у сферу використання природних активів, який передбачає не тільки і не стільки особисте, одноосібне, але, переважно колективне, спільне інвестування через фінансових посередників –

інститути спільного інвестування, такі, як корпоративні та пайові інвестиційні фонди. Саме такий інституціональний інвестор, на рівні з банками, а навіть і краще й ефективніше за банківську сферу здатен професійно управляти інвестиціями, зважаючи на те, що саме через них значну кількість корпоративних цінних паперів муніципального рівня зможуть викупати та утримувати пересічні громадяни, не маючи ніякого досвіду управління фінансовими інвестиціями в цінні папери.

Також, доходи в установах спільного фінансування можуть бути значно вищими за банківський відсоток, оскільки у їх фінансових активах велику роль грає не депозитний і позиковий, а саме акціонерний капітал, який здатен генерувати доходи за високою ставкою, що перевищує норму доходності для фінансового сектору згідно до обраної клієнтом стратегії інвестування за показниками доходності і ризику його інвестиційного портфеля.

Перевагою інституту спільного інвестування перед банківською сферою є й те, що професійний інституціональний інвестор може забезпечувати не тільки повне довірче професійне управління інвестиційними портфелями, але й брокерські послуги за дорученням у тих випадках, коли кінцевий бенефіціар в змозі сам професійно управляти власним інвестиційним капіталом, здійснюючи купівлю-продаж цінних паперів і діючи як фінансовий посередник. Особливо привабливою є така форма інвестування для закордонного інвестора, який зможе інвестувати в національну сферу використання природних активів через професійного посередника, який добре знатиме і фахово орієнтуватиметься як у національному, так й у місцевому (регіональний, муніципальний рівень) ринку цінних паперів у той час, коли самотійна участь іноземного інвестора на національному фінансовому ринку може бути з багатьох причин проблематичною. Для залучення іноземного інвестора в сферу спільного інвестування важливим фактором є узгодження національної практики функціонування інституціональних інвесторів з Директивою Ради 85/611/ЄС «Про узгодження законів, підзаконних та адміністративних положень, що стосуються інститутів спільного (колективного) інвестування в цінні папери, що підлягають обігу (ICI)» від 20 грудня 1985 року [1], а також відповідність національних фінансових інструментів європейським вимогам. У першу чергу тут мова йде про Директиву № 2014/65/ЄС «Про ринки фінансових інструментів», що являє собою результат суттєвої переробки попередньої Дирек-

тиви MiFID і вводиться у дію з 3 січня 2018 року. Для більшої ясності й зручності її позначають як MiFID II [2]. Одночасно з Директивою MiFid II буде застосовуватися пов'язаний з нею Регламент (ЄС) № 600/2014 «Про ринки фінансових інструментів», скорочено – MiFIR (англ. The Markets in Financial Instruments Regulation) [3]. Для досягнення найкращого результату Європейський союз у новій редакції Директиви та у Регламенті врахував думку всіх зацікавлених сторін – інвесторів, емітентів цінних паперів та регулюючих органів членів ЄС. Директиви MiFID I і II закладають основи для стандартизації пропозиції фінансових продуктів і послуг на ринку Євросоюзу, які включають в себе забезпечення виконання вимог до попередньої оцінки пов'язаних із клієнтом обставин; виключення дискримінації клієнтів; виконання розпоряджень з дотриманням їхніх інтересів; запобігання виникненню конфлікту інтересів між клієнтом та іншими клієнтами або між клієнтом і фінансовою установою; достатнього інформаційного забезпечення клієнтів; збереження інформації про надані консультації, рекомендації, угоди і розпорядження клієнтів. Також містяться вимоги до фінансових ринків, які повинні мати значну прозорість, і в органів нагляду має бути доступ до інформації, яка дозволяє їм стежити за роботою фінансового ринку.

Очевидно, що подібні вимоги найкращим чином зможуть задовольнити не окремі компанії – емітенти, а саме інституціональні інвестори, представлені інститутами спільного інвестування. Як варіант, можливо запровадити в Україні створення окремого централізованого інституціонального інвестора за державною участю, який би акумулював фінансові інструменти, емітовані створеними на принципах публічно-приватного партнерства компаніями-природокористувачами SPV-типу та пропонував би в якості власних фінансових інструментів пули активів для потенційного інвестора, включаючи нерезидентів з країн Євросоюзу.

Запропонований алгоритм має супроводжувати ефективний процес децентралізації повноважень між державними, місцевими та регіональними органами влади на основі взаємовигідного діалогу та з використанням конституційних інструментів побудови відносин між державою та регіонами. Наголосимо, що головною передумовою ефективної реалізації запропонованого алгоритму є чітке і послідовне впровадження положень Угоди «Україна – ЄС» у частині розвитку місцевого самоврядування, екологізації виробництва та впровадження

відповідних технічних регламентів, експлуатації природних ресурсів, розвитку сільських територій та ін., запровадження вже у найближчий час дієвих інституціональних засад децентралізації у вигляді відповідної законодавчої бази, коло якої має охоплювати сферу завершення адміністративно-територіальної реформи та реформи місцевого самоврядування з формуванням системи муніципального управління на рівні об'єднаних територіальних громад, створення суверенних фондів, компаній зі спеціальними правами запозичення типу SPV, запровадження інституту громадянської власності на природні ресурси тощо.

При цьому, в основному малоефективна державна форма управління природокористуванням, побудована на задекларованій загальнонародній власності щодо природних ресурсів згідно зі Ст. 13 Конституції України трансформується у більш ефективну децентралізовану форму корпоративного управління використанням і охороною природних ресурсів, побудовану на основі дієвого інституту громадянської власності на природні ресурси за фактичного збереження конституційного права власності народу на природний ресурс і широкої участі державних і місцевих органів влади в процесі природокористування через створення корпорацій з управління природними активами на всіх трьох рівнях – загальнодержавному, регіональному та місцевому через механізми публічно-приватного партнерства.

Висновки. В контексті децентралізації, управлінську задачу щодо природно-ресурсної складової національного багатства необхідно поставити таким чином, щоб вибудувати логічно-алгоритмічний шлях до побудованої на місцевих природних активах високоефективної та гнучкої господарської системи корпоративного типу, що функціонуватиме на принципах максимального самозабезпечення, субсидіарності і конкурентоздатності в європейському економічному середовищі.

Цільовою функцією перспективного періоду розвитку країни та її регіонів у 2017-2030 рр. визначено розбудову і вбудовування економіки в європейський та світовий глобальний інтеграційний простір шляхом створення конкурентоспроможної цивілізованої ринкової економіки, розвитку громадянського демократичного суспільства і підприємницької свободи в децентралізованій системі управління господарством, при цьому національна економічна ідея може бути сформульована як ідея суверенного добробуту, тобто забезпечення власними силами високого рівня

добробуту на всіх просторових рівнях функціонування держави.

Головною передумовою ефективної реалізації процесу децентралізації і управлінні природокористуванням визначено запровадження інституціональних її засад у вигляді відповідної законодавчої бази, коло якої має охоплювати сферу імплементації положень Угоди «Україна – ЄС», завершення адміністративно-територіальної реформи та реформи місцевого самоврядування з формуванням системи муніципального управління на рівні об'єднаних територіальних громад, створення суверенних фондів, компаній зі спеціальними правами запозичення типу SPV, запро-

вадження інституту громадянської власності на природні ресурси тощо.

Відмінною рисою децентралізації в управлінні природними ресурсами місцевими громадами є необхідність забезпечення всіх видів безпеки цього процесу, включаючи інформаційний, економічний, екологічний, оборонний та інші аспекти.

Основними механізмами управління природними ресурсами в умовах децентралізації мають стати рентний економіко-фінансовий механізм, що включає в себе субсидіарні, фіскальні та парафіскальні інструменти управління рентними доходами, а також публічно-приватне партнерство між державою, територіальними громадами та бізнесом.

Список літератури:

1. Директива 2014/65/EU Европейского Парламента и Совета от 15 мая 2014 года «О рынках финансовых инструментов» с поправками к Директиве 2002/92/ЕС и Директиве 2011/61/EU (в новой редакции) // Официальный вестник Европейского Союза [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.cbr.ru/StaticHtml/File/11141/MiFiD2.pdf>

2. Директива 85/611/ЄС «Про узгодження законів, підзаконних та адміністративних положень, що стосуються інститутів спільного (колективного) інвестування в цінні папери, що підлягають обігу (ICI)» від 20 грудня 1985 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_293

3. Regulation (EU) № 600/2014 of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on markets in financial instruments and amending Regulation (EU) № 648/2012 Text with EEA relevance. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32014R0600>

РАЗВИТИЕ МЕХАНИЗМОВ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ ПРИРОДНЫМИ РЕСУРСАМИ В УСЛОВИЯХ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ВЛАСТИ

В статье рассмотрена проблема внедрения эффективного организационно-экономического механизма (алгоритма) и обеспечения безопасности процесса децентрализации управления природными ресурсами как организованной передачи части полномочий от сферы государственного управления водными, земельными, лесными и минерально-сырьевыми ресурсами территориальным общинам. Предложено концепт механизма обеспечения безопасности процесса децентрализации в системе управления местными ресурсами с участием местных общин.

Ключевые слова: природные ресурсы, управление, децентрализация, местные общины.

DEVELOPMENT OF MECHANISMS OF MUNICIPAL MANAGEMENT OF NATURAL RESOURCES IN CONDITIONS OF DECENTRALIZATION OF POWER

In the article the problem of implementation of an effective organizational and economic mechanism (algorithm) and ensuring the safety of the process of decentralization of management of natural resources as an organized transfer of powers from the sphere of state management to water, land, forest and mineral resources to territorial communities is considered. The concept of the mechanism of ensuring the security of the decentralization process in the system of local resources management with the participation of local communities is proposed.

Key words: natural resources, management, decentralization, local communities.