

Інструменти фінансово-економічного регулювання природокористування в умовах поглиблення інституціональних трансформацій

Сакаль О.В.

кандидат економічних наук, старший науковий співробітник
ДУ «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку
Національної академії наук України»

Проаналізовано зміст і структуру економічних інструментів регулювання природокористування. Визначено основні чинники, що впливають на формування і функціонування фінансово-економічного механізму регулювання природокористування в Україні. Запропоновано класифікацію фінансово-економічних інструментів регулювання використання природних ресурсів і умов навколишнього середовища. Теоретичним базисом формування дієвої системи інструментів фінансово-економічного регулювання природокористування визначено концепцію загальної економічної вартості природних ресурсів.

Ключові слова: сталий розвиток, децентралізація, системний підхід, аналіз витрат і вигод, стимули, санкції.

Сакаль О.В. ИНСТРУМЕНТЫ ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ В УСЛОВИЯХ УГЛУБЛЕНИЯ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ ТРАНСФОРМАЦИЙ

Проанализированы содержание и структура экономических инструментов регулирования природопользования. Определены основные факторы, влияющие на формирование и функционирование финансово-экономического механизма регулирования природопользования в Украине. Предложена классификация финансово-экономических инструментов регулирования использования природных ресурсов и условий окружающей среды. Теоретическим базисом формирования действенной системы инструментов финансово-экономического регулирования природопользования определена концепция общей экономической стоимости природных ресурсов.

Ключевые слова: устойчивое развитие, децентрализация, системный подход, анализ затрат и выгод, стимулы, санкции.

Sakal O.V. INSTRUMENTS OF FINANCIAL AND ECONOMIC REGULATION OF NATURE USE IN CONDITIONS OF DEEPENING OF INSTITUTIONAL TRANSFORMATIONS

The content and structure of economic instruments of regulation of nature use are analyzed. The main factors influencing the formation and functioning of the financial and economic mechanism of regulation of nature use in Ukraine are determined. The classification of financial and economic instruments of regulating the use of natural resources and environmental conditions is proposed. The concept of the total economic value of natural resources is determined by the theoretical basis for the formation of an effective system of instruments of financial and economic regulation of nature use.

Keywords: sustainable development, decentralization, systematic approach, cost-benefit analysis, incentives, sanctions.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Загострення глобальних екологічних проблем разом із диференційованими кризовими проявами в соціально-економічній сфері суспільних відносин, які тісно взаємопов'язані та взаємозумовлені, свідчать про глибинні інституціональні трансформаційні процеси. Такі процеси в Україні характеризуються особливою гостротою перебігу у природно-ресурсній сфері. При цьому природні ресурси поступово набувають форми активів, що потребує відповідного інструментарію регулювання суб'єкт-об'єктних відносин.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема управління (регулювання) у сфері

природокористування достатньо широко висвітлена як у вітчизняній, так і зарубіжній науковій літературі, зокрема дослідження присвячені пошуку механізмів та інструментів забезпечення сталого (збалансованого) використання природних ресурсів і умов навколишнього середовища, їх охорони та відтворення. Відзначимо праці відомих українських економістів: О.Ф. Балацького, І.К. Бистрякова, О.О. Веклич, О.В. Врублевської, В.А. Голяна, Л.С. Гринів, Н.В. Зіновчук, Ш.І. Ібатулліна, Л.Г. Мельника, І.М. Синякевича, Ю.Ю. Туниці, О.І. Фурдичка, М.А. Хвесика та ін. Однак, ураховуючи динаміку суспільно-політичних і екологічних факторів поглиблення інститу-

ціональних трансформацій в Україні та світі, існує потреба у поглибленні теоретико-методологічних засад формування інструментів регулювання природокористування, насамперед фінансово-економічних як найбільш дієвих, які б ураховували виклики сьогодення і забезпечували досягнення як загальної мети, так і поточних цілей сталого розвитку.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Завдання нашого дослідження полягають в аналізі наукових підходів до формування інструментів регулювання природокористування та систематизації інструментів фінансово-економічного регулювання природокористування в умовах поглиблення інституціональних трансформацій.

Виклад основного матеріалу дослідження. Інструменти регулювання, зокрема фінансово-економічного, спрямовані на упорядкування суб'єкт-об'єктних відносин у природно-ресурсній сфері. Такі відносини слід уважати надскладними, що зумовлює необхідність системного підходу для максимально можливого за наявних умов упорядкування структури інституціонального забезпечення регулювання й управління природокористуванням [1, с. 205].

Розуміння факторів, що визначають (трансформують, спрямовують) поведінку природокористувачів, є необхідною умовою розроблення дієвого набору інструментів регулювання природокористування. В основі економічних теорій щодо мотивації діяльності суб'єктів господарювання, відповідно до законодавства, лежить припущення про те, що керовані природокористувачі усвідомлено і раціонально ухвалюють рішення про дотримання або недотримання природоохоронних вимог. В основі таких рішень лежить аналіз витрат і вигод. Такий аналіз передбачає порівняння витрат, необхідних для дотримання нормативів (йдеться про витрати на технологічні й управлінські поліпшення), з витратами, що виникають у природокористувача у разі їх невиконання (штрафи, стягнення тощо). Суб'єкт господарювання найчастіше обирає варіант, що передбачає мінімізацію витрат. Імовірність виявлення порушень і застосування санкцій, а також строгість та своєчасність покарання розглядаються експертами як ключові змінні величини для ефективного стримування порушень. До факторів, що стимулюють до дотримання нормативних вимог, експерти відносять не тільки санкції, що застосовуються регулятором, а й дію ринкових механізмів [2, с. 17]. Так, поширення

інформації про негативні екологічні наслідки діяльності може викликати негативну реакцію з боку екзо- та ендогенних формацій (персоналу, споживачів, інвесторів, ринків капіталу тощо), тобто вплинути на фінансово-економічні показники господарювання.

Досліджуючи інструменти регулювання природокористування враховуємо положення про те, що господарський механізм природокористування та природоохоронної діяльності (механізм екологічного регулювання) є підсистемою загальнонаціонального механізму господарювання і складається з блоків організаційно-економічного та економіко-правового механізмів екологічного регулювання. Його структура характеризується багатомірністю, що реалізується через специфічні форми, методи й способи функціонування суспільних відносин щодо привласнення, використання, відтворення природних благ і зумовлена їх множиною [3, с. 8].

Будь-який інструмент, який має на меті стимулювати зміну поведінки економічних агентів шляхом інтерналізації вартості компонентів і стану навколишнього природного середовища через зміну структури стимулів, які впливають на таких агентів (без затвердження стандарту або технологій), кваліфікується як економічний інструмент [4]. Економічні інструменти якнайкраще забезпечують узгодження проблем навколишнього природного середовища з потребами розвитку та інтеграції екологічної й економічної політики, що зумовлено [4, с. 5]: 1) якістю коригування ринку; 2) ефективністю, або цілями мінімізації витрат; 3) гнучкістю в урахуванні неоднорідності; 4) пристосованістю до зміни обставин.

Відзначимо, що в умовах інституціональних трансформацій, коли системна взаємодія природоресурсної і фінансово-економічної сфер характеризується високим рівнем невизначеності, ключову роль у переході системи на якісно вищий рівень розвитку відводимо інструментам фінансово-економічного механізму. Такі інструменти регулювання природокористування впливають на затрати і доходи природокористувачів, тим самим непрямым чином змінюючи їх діяльність для досягнення встановлених регулятором цілей і мети розвитку.

У сучасних умовах інституціональних трансформацій в Україні інструменти регулювання природокористування, їх зміст і комбінаторика визначаються окремими завданнями (цілями розвитку підсистем – галузей і секторів національної економіки, інституціо-

нальних одиниць) задля досягнення спільної системної мети – сталого розвитку. Фінансово-економічний механізм регулювання природокористування при цьому формується насамперед (але не виключно) під впливом таких процесів та елементів системи природокористування як децентралізація системи управління і функціонування екосистем.

Основними чинниками, що визначають структуру інструментів регулювання природокористування є стан навколишнього природного середовища, ступінь деградації екосистем, етапу розвитку суспільства, рівня розвитку продуктивних сил і виробничих відносин. На кожному етапі розвитку системи така структура характеризується наявністю в ній як традиційних і модернізованих інструментів, так й інноваційних, що саме у поєднанні забезпечує досягнення заданої системної мети. Ієрархія взаємодії засобів регулювання природокористування дає змогу керовано проектувати справедливий дизайн системи задля максимально можливого за наявних умов використання потенціалу складників системи (її елементів) і встановлення заборон та протипаг для зниження ризику небажаного впливу функціонування екзо- й ендогенних формацій.

Як в економічній теорії, так і на практиці нині розроблено низку класифікацій інструментів регулювання суспільних відносин, зокрема природокористування та охорони навколишнього середовища. Узагальнену і доповнену класифікацію інструментів регулювання природокористування за різними критеріями представлено на рис. 1.

У дослідженні [3, с. 10] визначено такі основні елементи економічного механізму (раціоналізації) природокористування та природоохоронної діяльності: екологічні платежі та екологічне оподаткування; фінансування та кредитування; інвестиційно-інноваційна діяльність; економічна відповідальність за екологічну безпеку (у т. ч. ліцензування та лімітування природокористування, відшкодування екологічної шкоди, санкції); ціноутворення з урахуванням екологічного чинника; страхування екологічного ризику; стимулювання раціонального природокористування (у т.ч. закладова система); матеріальне заохочення суб'єктів екологічно раціонального господарювання.

Залежно від переслідуваних цілей розвитку секторів і всієї економіки виділяють такі типи економічного механізму природокористування [5]:

– економічний механізм із м'якими обмеженнями, орієнтований на раціоналізацію природокористування та охорону навколишнього середовища за розширення масштабів використання природних ресурсів в економіці;

– жорсткий і стимулюючий економічний механізм, спрямований на стабілізацію і скорочення масштабів природокористування.

Т. Панайоту вказує, що на вибір інструментів екологічного управління і сталого розвитку впливають загальні обставини й умови, сектор застосування, а також система цілей з урахуванням відносних переваг та обмежень кожного типу засобів регулювання. На основі цього він виділяє сім загальних категорій економічних інструментів (рис. 2) [4, с. 7, 9].

Виходячи з викладеного, пропонуємо таку класифікацію фінансово-економічних інструментів (засобів) регулювання природокористування (табл. 1).

В умовах поглиблення інституціональних трансформацій слід відзначити роль інноваційних фінансово-економічних інструментів регулювання природокористування. Враховуючи цільові установки застосування фінансово-економічних інструментів регулювання природокористування – стимулювання інноваційної діяльності, інновації вважаються важелем трансформації економічних підойм соціально-економічного зростання в довготривалій перспективі.

Відзначимо перспективні засоби фінансово-економічного регулювання природокористування на міжнародному рівні. Так, за відсутності глобального фінансового регулятора готовність розвинутих країн платити за збереження навколишнього природного середовища пропонують утілювати за допомогою нових інноваційних інструментів екологічної політики – торговельних угод між розвиненими та країнами, що розвиваються [4, с. 3, 42].

В Європейському Союзі (ЄС) у застосуванні інструментів регулювання природокористування особливу роль відіграють програми дій співтовариства в галузі навколишнього середовища, зокрема Сьома програма дій. Вона пропонує узгоджену систему екологічної політики, яка об'єднує короткотермінові, середньо- та довгострокові цілі. Екологічна політика ЄС у цілому ґрунтується на таких принципах [10]: профілактики; виправлення забруднення на джерелі; забруднювач платить; запобігання. Відповідно застосовуються чотири основних взаємопов'язаних і взаємодоповнюючих принципи сприяння переходу

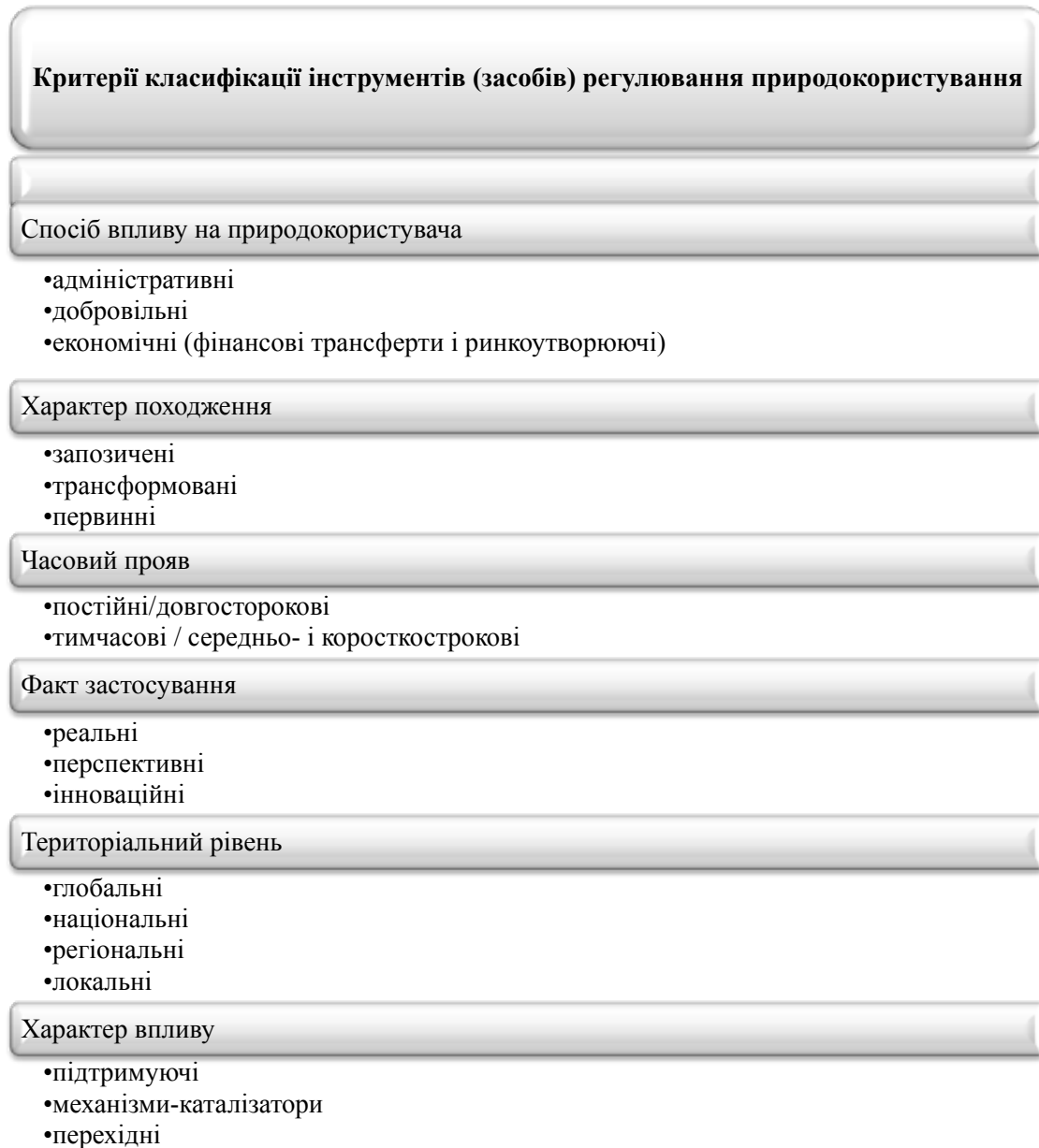


Рис. 1. Критерії класифікації інструментів (засобів) регулювання природокористування

Джерело: узагальнено і доопрацьовано за [3–8]

до «зеленої» економіки [10]: пом'якшення, адаптація, запобігання і відновлення. Кожен із цих принципів ґрунтується на певному виді знань і структурі управління та створює потреби в новаторських рішеннях (рис. 3).

Вважаємо, що наведені принципи екологічної політики визначають комбінаторику засобів регулювання природокористування. Наприклад, принцип запобігання деградації навколишнього середовища передбачає використання заходів пом'якшення і запобігання певним видам впливу, а боротьба з негативними наслідками може включати заходи з адаптації та відновлення. Рішення добре

вивчених проблем може здійснюватися за рахунок заходів щодо пом'якшення і відновлення, тоді як щодо слабо вивчених проблем, що можуть виникнути в майбутньому, використовуються заходи запобігання та адаптації. Від вибору правильного співвідношення між наведеними методами і здатністю використовувати їх взаємодію для отримання додаткових вигод залежить результативність досягнення визначених цілей і мети розвитку [10].

Відповідно до зміни факторів оточуючого середовища і для коригування цілей системного розвитку засоби регулювання у процесі інституціональних перетворень також транс-



Рис. 2. Матриця економічних інструментів екологічної політики та галузеві особливості їх застосування

Джерело: складено за [4, с. 9]

формується. У природно-ресурсній сфері на комбінаторику засобів фінансово-економічного регулювання впливає співвідношення та роль формальних і неформальних інститутів,

обмежень, примусу – інституціональні обмеження, що доповнюються природно-ресурсними обмеженнями соціально-економічного розвитку. Очевидно, що комбінаторика

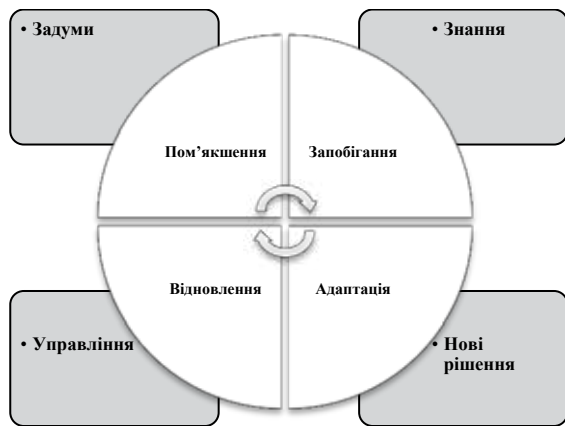


Рис. 3. Принципи сприяння переходу до «зеленої» економіки

Джерело: складено за [10]

засобів регулювання природокористування визначається насамперед перспективами досягнення цілей і мети розвитку. Виходячи з визначення Організації економічного співробітництва та розвитку (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD) про те, що сутність оцінки природоохоронної діяльності – рівень виконання цілей екологічної політики, тому система оцінки

природоохоронної результативності повинна максимально повно відповідати на три ключових питання щодо національних цілей і міжнародних зобов'язань [2, с. 14]: якою мірою досягнута мета? чи є ця мета сміливою або помірною? чи отримано результати економічно ефективним способом? Такий підхід варто застосовувати для оцінки ефективності комбінаторики засобів регулювання природокористування.

За визначенням О.О. Веклич, загально-теоретичним (узагальненим) критерієм конструктивності дії економічного механізму екологічного регулювання є його здатність попереджувати нагромадження й загострення суперечностей між об'єктивними законами природи та суб'єктивною людською діяльністю шляхом надання адекватних долаючих форм їх руху [3, с. 27]. Дослідник пропонує оцінювати ефективність економічного механізму екологічного регулювання за трьома критеріями [3, с. 19–27]. Оцінку дієвості інструментів фінансово-економічного регулювання природокористування відповідно до міжнародних тенденцій у сфері сталого розвитку пропонуємо доповнювати показниками, які характеризують соціальні аспекти природокористування і роль природних ресурсів у су-

Таблиця 1

Фінансово-економічні інструменти (засоби) регулювання природокористування

Типи інструментів	Інструменти
Інструменти економічного стимулювання	– міжнародні фонди та інвестиційні програми; – державні субсидії, дотації та субвенції; – податкові пільги; – інвестиційні фонди
Інструменти економічного гарантування	– екологічні фонди; – екологічне страхування; – компенсаційні платежі та виплати
Ринковоутворюючі інструменти	– капіталізація; – сек'юритизація; – хеджування; – торгівля правами на використання і забруднення; – екологічний маркетинг
Кредитно-іпотечні інструменти	– іпотека, послуги спеціалізованих фінансових установ щодо природокористування; – державне пільгове кредитування; – «зелені» облігації
Фіскально-бюджетні інструменти	– ресурсні податки і платежі (ціль – вилучення ренти); – плата за використання екосистем; – екологічні податки; – штрафи, відшкодування втрат
Інноваційні (перспективні) інструменти	– державний інноваційний фонд; – екоінновації; – безвідсоткове бюджетне кредитування; – інноваційні проекти підтримки сталого природокористування; – торговельні угоди між розвиненими та країнами, що розвиваються

Джерело: типологію інструментів представлено за [9]

пільному добробуті. Зокрема, такими показниками можуть слугувати критерії та індикатори Цілей сталого розвитку 2016–2030 рр., у т.ч. адаптовані до національних умов, індекс людського розвитку, зокрема інтегральний індекс регіонального людського розвитку України, екологічний тощо.

В оцінці ефективності формування інструментів регулювання також слід враховувати проблему реалізації – це розбіжність між початково заявленою метою політики і досягнутими результатами. Така розбіжність може бути зумовлена низкою причин, включаючи збої процедурного характеру, брак інформації, а також труднощі, пов'язані із взаємодією різних рівнів управління [10]. Подолати зазначені причини можливо шляхом добре налагодженого зворотного зв'язку в системі, які дають сигнал суб'єкту управління про потребу в корегуванні регуляторних інструментів.

Теоретичним базисом побудови дієвої системи ефективних інструментів фінансово-економічного регулювання природокористування вважаємо загальну економічну вартість природних ресурсів. Концепція загальної економічної вартості включає вартість як прямого, так і непрямого використання, а також вартість невикористання екосистемних послуг, отже, виходить за рамки теперішньої вигоди від комерційної експлуатації природних ресурсів або умов довкілля. Поєднання феноменів інституційного, ринкового і політичного фіаско призводить до недооцінки дефіцитних природних ресурсів та екологічних активів. Дія економічних інструментів регулювання природокористування спрямована на подолання розриву між приватними та суспільними витратами шляхом інтерналізації всіх зовнішніх витрат (як ресурсоспоживання, так і витрат на забруднення) виробниками і споживачами ресурсів, забруднювачами. Еконо-

мічні інструменти покликані визначати повну вартість природних ресурсів (Р) шляхом обчислення та стягнення вартості дефіциту невідновлюваних природних ресурсів і втрат від деградації (пошкодження) навколишнього середовища [4, с. 3]:

$$P = MPC + MUC + MEC, \quad (1)$$

де MPC – граничні виробничі витрати (додаткові витрати);

MUC – граничні споживчі витрати (витрати виснаження);

MEC – граничні екологічні витрати (збиток).

Висновки з цього дослідження. В Україні інструменти регулювання природокористування, їх зміст і комбінаторика визначаються насамперед, але не виключно, під впливом таких процесів та елементів системи природокористування, як децентралізація системи управління і функціонування екосистем. Особливу роль у системі регулювання природокористування відіграють інструменти фінансово-економічного регулювання, оскільки вони передбачають непряму мотиваційно-стимулюючу й компенсаційно-антистимулюючу дію суб'єкта управління на об'єкт управлінського впливу. Належна структура таких інструментів забезпечує системну орієнтацію на досягнення загальної мети розвитку, а також поточних цілей. Установлення максимально повної вартості природних ресурсів є необхідною умовою формування дієвого інструментарію екологічної й економічної політики держави щодо регулювання природокористування. Перспективою подальших досліджень є розроблення практичних рекомендацій щодо формування системи інструментів регулювання використання та охорони за видами природних ресурсів в окремих галузях/секторах національної економіки.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Сакаль О.В. Особливості формування засобів фінансово-економічного регулювання природокористування в умовах інституціональних трансформацій / О.В. Сакаль // Мат. III Міжнар. наук.-практ. конф. «Регіональна політика: історія, політико-правові засади, архітектура, урбаністика» (Київ, 22–23 листопада 2017 р.). – Київ-Тернопіль, 2017. – Ч. 2. – С. 205–207.
2. Оценка результатов природоохранного регулирования и контроля / ОЭСР ; изд. 2-е, испр. – 2009. – 58 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.oecd.org/env/outreach/42942953.pdf>.
3. Веклич О.О. Економічний механізм екологічного регулювання в Україні / О.О. Веклич. – Київ : УІНСіР, 2003. – 89 с.
4. Panayotou T. Economic instruments for environmental management and sustainable development / T. Panayotou. International Environment Program Harvard Institute for International Development Harvard University. UNEP, 1994. – 73 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.cbd.int/doc/nbsap/finance/Panayotou1994EconInstEnvMgSusDev_199EclnsEnvMgSusDev.pdf.

5. Гофман В.Р. Экологические и социальные аспекты экономики природопользования : [учеб. пособ.] / В.Р. Гофман. – Челябинск : ЮУрГУ, 2001. – 631 с.
6. Врублевська О.В. Конспект лекцій з економіки природокористування / О.В. Врублевська. – Львів : УкрДЛТУ, 2003. – 212 с.
7. Синякевич І.М. Концепція формування системи інструментів національної екополітики / І.М. Синякевич // Лісівнича академія наук України: наукові праці. – 2002. – № 1. – С. 35–39.
8. Фінансово-економічний механізм управління територіальними природно-господарськими комплексами / За заг. ред. акад. НААН України, д.е.н., проф. М.А. Хвесика. – К. : ДУ ІЕПСР НАН України, 2016. – 528 с.
9. Механізми управління земельними відносинами в контексті забезпечення сталого розвитку / Ш.І. Ібагуллін, О.В. Степенко, О.В. Сакаль [та ін.]. – К. : Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України», 2012. – 52 с.
10. The European Environment – state and outlook 2015: an integrated assessment of the European Environment [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.eea.europa.eu/soer>.