

- забезпечення функціонування системи контролю за якістю поверхневих вод у місцях водозаборів комплексного і господарсько-питного призначення;
- внесення змін до Загальнодержавної програми „Питна вода”, зокрема щодо поетапного приведення стандартів якості питної води у відповідність з вимогами ЄС;
- забезпечення ефективного використання науково-технічного потенціалу держави у вирішенні проблем прогнозування і попередження надзвичайних екологічних ситуацій шляхом проведення наукових досліджень і прикладних робіт;
- удосконалення норм державної експертизи, ліцензування, нагляду і контролю в сфері захисту населення і території від надзвичайних екологічних ситуацій.

Виконання вказаних завдань сприятиме підвищенню ефективності державної та регіональної політики у сфері екологічної безпеки, покращенню діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо вирішення актуальних проблем захисту населення, об'єктів і територій від небезпечних факторів різного характеру, зниженню втрат від надзвичайних екологічних ситуацій, поліпшенню якості необхідних управлінських рішень і ефективному використанню коштів державного бюджету, а також забезпеченню належного рівня екологічної безпеки.

#### *Література*

1. Розпорядження Верховної Ради України “Про схвалення Концепції національної екологічної політики України на період до 2020 року” № 880 від 17 жовтня 2007 року.
2. Журавльова Ж. Стратегія екологічної безпеки України у контексті міжнародного досвіду. – <http://www.niss.gov.ua/Monitor/Jul08/21.htm>.
3. Національна доповідь про стан навколишнього природного середовища в Україні у 2006 році / Мінприроди. – К., 2008. – 276 с.
4. Національна доповідь про стан техногенної та природної безпеки в Україні у 2007 році. – К.: Чорнобильінтерінформ, 2008. – 229 с.
5. Регіональна економіка: Навчальний посібник / За ред. Я.Б. Олійника. – К.: КНТ, Видавець Фурса С.Я., 2007. – 444 с.

УДК 502.752 : 330.34 (477.9)

**О.Б. ЯРОШ**  
**Таврійський національний університет ім. В.І. Вернадського**

### **ПРОБЛЕМИ ВЛАСНОСТІ НА ПРИРОДНІ РЕСУРСИ: ІНСТИТУЦІОНАЛЬНИЙ ПІДХІД**

У сучасних умовах проблема оптимізації форм власності на природні ресурси має велике значення. Це пояснюється економічною сутністю навколишнього середовища як суспільного блага, що забезпечує якість

людського життя. Головна проблема правової перебудови природоохоронного законодавства – це пов'язати правовим регулюванням навколишнє середовище та економічний розвиток законодавчих систем, що раніше розглядалися окремо. Тому дослідження проблем, пов'язаних з цією проблематикою, дуже актуальні.

Метою статті є комплексне дослідження прав власності на природні ресурси на основі положень інституційної теорії.

Ці питання обговорюються вже досить давно в роботах таких учених, як: А. Голуб, Е. Струкова [1], Р. Капелюшников [2], С. Чернявський., Е. Моргунов [5] та інші [3, 6, 9]. Науковий пошук у цьому напрямі триває й однозначної відповіді поки не знайдено.

Аналіз найбільш ефективних видів специфікації прав на природні ресурси показує, що на цей час існує два основних діалектично протилежних підходи до розуміння цієї проблематики.

У першому право власності визначається як сукупність прав на природні ресурси, розділених між різними персонами [5], а в другому – як неподільний моноліт, коли права сконцентровані в одних руках [1]. Інституційна теорія суспільного вибору базується на гіпотезі, що права приватної власності на природні ресурси не можуть бути встановлені. Державна форма власності на надра в нашій країні на цей час є нормою, існує система їх кадастрового обліку та ведення балансів запасів корисних копалин. Права власності, на думку окремих дослідників [3], є головною сферою діяльності формальних інститутів. У результаті їх специфікації закріплюється набір прав на володіння, користування та розпорядження, що визначається у Законі України "Про власність" [4].

Важливість державного регулювання цих питань пояснюється їх високою соціальною значущістю. Основна мета держави у сфері природокористування – виробити таку структуру прав власності на природні ресурси, щоб можна було досягти максимізації доходу при їх експлуатації і водночас захистити права своїх громадян.

Специфікації прав при суспільній власності на природні ресурси в нашій країні притаманні парадоксальні аспекти.

По-перше, згідно з Конституцією України, земля, її надра, атмосферне повітря, водні й інші природні ресурси, що знаходяться в межах території країни, природні ресурси її континентального шельфу, виняткової (морський) економічної зони є об'єктами права власності українського народу [14, 7].

Якщо суспільство є власником природних ресурсів, то вони використовуються за принципом "першим заволодів - першим і використав". Оскільки всі громадяни України мають право користуватися природними благами і вони є загальним надбанням, то кожен індивідуально може скористатися ними лише після їх захоплення. На цей час громадяни не обізнані про свої права власності на державні активи і природні ресурси, а також про те, наскільки ефективно вони використовуються. В результаті суспільство має право володіння загалом на ресурси, що не розробляються, однак індивідуально – тільки на ті запаси, що розробляються. З позиції теорії суспільного вибору,

ніхто не зацікавлений у збереженні та зменшенні виснаження природоресурсної бази. Це пояснюється тим, що при суспільній власності економічні втрати розділюються між усіма членами суспільства і чиновнику як співвласнику припадає дуже мала їх частина. Існують сильні стимули до збільшення лише індивідуального багатства, але не суспільного, а це виявляється у зростанні трансакційних витрат.

Слабо специфікована поведінка не відповідає економічній інтерпретації юридичних норм. Це полягає в тому, що саме держава є гарантом та відповідальною за стан природних ресурсів. Тому варіації трансакційних витрат по окремих секторах економіки спонукатимуть до вставлення в них неоднакових і неефективних правових режимів.

По-друге, відповідно до ст. 13 Конституції України [14], від імені українського народу права власності виконують органи державної влади та місцевого самоврядування. Екологічну політику в нашій країні визначає Верховна Рада України.

Сьогодні існує близько 300 загальнодержавних цільових програм. Зокрема, в галузі охорони навколишнього середовища розроблено 12 екологічних проектів, які спрямовані на покращення якості повітря і води, розвиток мережі національних заповідників та інші, а також 20 цільових програм, пов'язаних з гарантуванням екологічної безпеки в регіонах. Їх реалізацією займаються різні органи в співробітництві з міністерством охорони навколишнього природного середовища. Існує складність у контролі за їх виконанням, виділені кошти недостатні, оскільки вони витрачаються на підтримку всіх програм, а не на найбільш ефективні з них. Це пов'язано з недостатнім опрацюванням механізмів взаємодії між державними та приватними інститутами. Останнє призводить до того, що фінансові ресурси, спрямовані державою на підтримку національних програм з охорони природного середовища, витрачаються переважно не на їх реалізацію, а на обслуговування бюрократичного апарату. Через це з'являються високі трансакційні витрати, які спростовують стратегічну орієнтацію всіх планів, а саме поліпшення якості стану навколишнього середовища.

По-третє, використання природних ресурсів, зокрема розвідка та експлуатація, регулюється галузевим законодавством, яке на регіональному рівні фактично контролюється галузевими міністерствами або іншими особами, незацікавленими в наданні об'єктивної інформації про різні порушення. Це призводить до інформаційної закритості, що виявляється у приховуванні та спотворенні інформації, а також зловживання монопольним положенням. Зазначене пов'язане, з одного боку, з опортуністичною поведінкою державних чиновників, коли немає стимулів ефективно контролювати експлуатацію ресурсів, а з іншого – із зацікавленими групами, які прагнуть нав'язати імпліцитний контракт слабкій державі. Регулюючі органи не завжди мають достовірні та об'єктивні дані, що спростовує цілком ефективний контроль.

Спроба покласти край цьому зроблена у 2004 р з прийняттям Державної програми моніторингу, але це не здійснилось. Пріоритетні напрями цього документа просто не сформульовані або суперечать один одному, немає механізмів узгодження та аналізу даних, зібраних від різних міністерств. Це призводить до відсутності уніфікації критеріїв, зокрема, появи різних рядів значень для одного і того ж показника. Трансакційні витрати будуть близькі, по суті, до інформаційних, які виникли через асиметрію інформації, що надається, і труднощі, пов'язані з точною оцінкою реальної екологічної ситуації.

По-четверте, становлення українського законодавства відбувається вже близько 17 років, і за цей час була створена складна для тлумачення, внутрішньо непослідовна система нормативних актів, яка важко піддається контролю та реалізації. Існує немало прикладів суперечливого застосування різних правових норм. Так, у Лісовому кодексі України [8] використовується термінологія, впроваджена "Основами лісового законодавства СРСР і союзних республік" [9], що розмежовує та відокремлює ліс і землю, на якій він зростає. Крім того, до лісового фонду включаються болота і водоймища, надані для ведення потреб лісового господарства (ст. 5) [8], а правовий статус цих об'єктів регулюється нормами як водного, так і лісового права. Водночас на ліси поширюються норми земельного законодавства [10], хоча це не виключає їх з сфери регулювання лісового права. Законодавче переплетення між Земельним, Водним і Лісовим кодексами України стосуються і статусу природоохоронних зон уздовж річок у районах, прилеглих до лісових угідь [11]. Можна погодитися з думкою Н. Малишевої [9], що чинне право України не пропонує досить чітких та уніфікованих критеріїв щодо виділення правових норм для цих природних об'єктів. Спроби вирішити правові колізії зроблені 2006 р, коли був переглянутий Лісовий кодекс і водне законодавство України. Нині ключовим невирішеним питанням є кодифікування законів про навколишнє середовище та їх гармонізація із законодавством ЄС. Витрати на його вирішення оцінюються приблизно в 1 млрд. дол. США [12]. Проте існує необхідність насамперед глибокого аналізу ефективності і результативності прийнятих розпоряджень і пов'язаних з ними адміністративних та імплементаційних витрат, які є частиною трансакційних витрат. Тому спочатку вони будуть дуже високими, однак кінцева мета кодифікування – їх мінімізація.

По-п'яте, специфікація прав власності на ресурси залежить від юридично закріпленого права щодо захисту об'єктів природно-ресурсного потенціалу від можливих збитків. Ця законодавча проблема полягає в тому, що й досі не розроблені пакети документів стосовно економічного розрахунку збитків, що визнається за нормами міжнародного права, які власне і вимагають узгодженості національного і міжнародного законодавства. Тому всі проекти нормативних актів, що заново приймаються, повинні проходити перевірку Міністерства охорони навколишнього природного середовища України на предмет їх сумісності з правовими нормами Європейського Союзу. Але в реальності воно їх не виконує внаслідок відсутності на це людських і фінансових ресурсів. Така процедура формально здійснюється під юрисдикцією

Міністерства юстиції України, але проблема полягає в неузгодженості роботи зазначених міністерств, що пов'язано із значними інформаційними витратами. В результаті не працює система екологічних штрафів і платежів, які дуже малі й не мають реальних важелів і стимулів [15]. Саме тому ефективність цих інститутів дуже низька.

Перехід України до принципів екологічно збалансованого розвитку повинен формувати нові теоретико-методологічні і практичні підходи до охорони навколишнього середовища, для чого необхідна реалізація програм, національних стратегій, нормативно-правової бази на основі нових інституційних механізмів.

У сфері природокористування нормативно-правові стандарти відіграють провідну роль, оскільки вони формують внутрішній аспект інституційної системи, своєрідний каркас з правил та норм, що закріплює права власності на природні ресурси. Для ефективного господарського механізму у природокористуванні необхідно забезпечити оптимальну інституційну структуру, яка повинна поєднувати як адміністративні, так і економічні важелі. При цьому не можна покладатися лише на формальні регулятори, оскільки в екологічній сфері держава інколи стимулює надмірний попит на ресурси за допомогою встановлення на них необґрунтовано низьких цін, субсидій, які пов'язані з політичною ситуацією. Необхідно враховувати роль неформальних інститутів, виражених у кодексах поведінки, які, за твердженням Д. Норта, призводять до певних жертв добробуту в обмін на інші цінності [13].

Іншими словами, екологічна рівновага не входить у коло інтересів керівників держави та управляючого апарату, тому що природа сприймається ними тільки як постачальник ресурсів, необхідних для існування ринку. Ця думка означає, що господарюючі суб'єкти не зацікавлені в зменшенні трансакційних витрат, оскільки не мають стимулів, особистої зацікавленості та інше.

Отже, для ефективної взаємодії в інституційному середовищі необхідно враховувати не тільки законодавчі формально закріплені норми, але і їх діалектичну протилежність – неформальні складові, які часто відіграють головну роль у питаннях використання та розподілу обмежених природних ресурсів.

#### *Література*

1. Голуб А.А., Струкова Е.Б. *Экономика природных ресурсов*. – М.: Аспект Пресс, 1998. – 319 с.
2. Капелюшников Р.И. *Экономическая теория прав собственности*. – М.: ИМЭМО, 1990. – 189 с.
3. Цыренов А.Р., Сактоев В.Е., Цыренова Е.Д. *Механизм государственного воздействия на формирование институциональной среды экономики региона*. – Улан-Удэ: ВСГТУ, 2004. – 232 с.
4. Закон України „Про власність”
5. Чернявский С.В. Моргунов Е.В. *Теоретические аспекты собственности на природные ресурсы // Собственность и рынок*. – 2004. – № 5. – С. 1–15.

6. *Мартиенко А.И. Институциональные преобразования собственности на объекты природно-ресурсного потенциала как основа трансформационных процессов в экономике природопользования // Научные труды ДонНТУ. Серия: экономическая. – Вып. 89-1. – 2005. – С. 203–209.*
7. *Административное право Украины / Ю.П. Битяк, В.В. Богуцкий, В.Н. Гаращук и др. – Харьков: Право, 2003. – 576 с.*
8. *Лісовий Кодекс України.*
9. *Мальшева Н., Непыйвода В. Соотношение природоресурсного права и права окружающей среды: новый взгляд на старую проблему // Государство и право. – 2007. – № 9. – С. 31–40.*
10. *Земельний кодекс України.*
11. *Афанасьев Р. Щодо публічного аспекту власності на природні ресурси // Підприємництво, господарство і право. – 2007. – № 9. – С. 128–132.*
12. *Обзор результативности экологической деятельности: Украина. – Вып. № 24. – Нью-Йорк, Женева: Изд-во ООН, 2007. – 255 с.*
13. *Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. – М.: Начала-пресс. – 1997. – С. 55–117.*
14. *Конституція.*
15. *Мищенко В. Финансирование природоохранной сферы (есть ли критерий достаточности?) // Экономика Украины. – 2008. – № 8. – С. 46–55.*