

Економічні інструменти механізму регулювання державної екологоорієнтованої політики

Досліджено три складових концепції сталого регіонального розвитку: економічну, соціальну та екологічну. У відповідності до нормативно-законодавчої бази України щодо екологічних проблем розглянуто такі економічні інструменти реалізації національної екологічної політики, як: економічні та фінансові механізми, технічне регулювання, стандартизація та облік у сфері охорони навколишнього природного середовища, природокористування та забезпечення екологічної безпеки, визначено проблеми, які потребують негайного вирішення.

In this article has been analyzed three particles of constant development conception: economical, ecological and social. According to the legal norms of Ukraine concerning ecological problems has been analyzed such kind of economical tools of national economical policy realization as: economical and finance mechanisms, technical regulation, standardization and accountants in the sphere of protection of inner nature environment, nature management and environmental safety, determined the problems have to be solved immediately.

Ключові слова: *еколого-економічна політика, стратегічне планування, екологія, екологічні проблеми, економічні інструменти, національна екологічна політика.*

Вступ. В умовах трансформації державного управління та наближення до європейських демократичних стандартів особливого значення набуває формування нової еколого-економічної політики держави, визначення особливостей її стратегічного планування на регіональному рівні, удосконалення методів та інструментів регулювання екологічно орієнтованої політики. Досвід розвинених країн світу свідчить про неможливість досягнення високого соціально-економічного рівня розвитку без екологізації господарсько-управлінських рішень. Отже, збалансування економічного розвитку та збереження навколиш-

нього середовища згідно концепції «сталого розвитку» неможливе без ефективного управління економічною системою у сфері природокористування.

Аналіз основних досліджень і публікацій. Питання екологічної політики, сутність складових механізму формування та управління державними програмами екологічного розвитку регіону досліджували такі вітчизняні економісти й екологи, як: А.І. Амоша, Н.М. Андреева, В.О. Аніщенко, О.Ф. Балацький, Г.О. Білявський, Ю.Д. Бойчук, Б.В. Буркинський, Т.П. Галушкіна, А.С. Гринів, Б.М. Долішний, С.І. Дорогунцов, А.Б. Качинський, О.Л. Кашенко, І.А. Олександров, А.Г.Мельник, М.М. Паламарчук, С.Ф. Поважний, І.М. Синякевич, С.К. Харичков, М.А. Хвесик та інші, та зарубіжні науковці: Г. Вінтер, М.В. Буторіна, Н.В. Пахомова, К. Ріхтер, Т.С. Хачатуров, У.Шарп тощо. Проте, незважаючи на певний науковий рівень досліджень у сфері екологічної політики, їх регіональний аспект з точки зору методів та інструментів регулювання з боку держави потребує суттєвого поглиблення та удосконалення.

Метою статті є розкриття особливостей економічних інструментів регулювання державної екологоорієнтованої політики.

Виклад основного матеріалу. Сталий розвиток на рівні держави передбачає можливість збільшення обсягів промислового виробництва, підвищення життєвого рівня людей при одночасному збереженні і якісному поліпшенні навколишнього середовища існування. Це процес змін при якому використання обмежених за своїм характером природних ресурсів, напрями інвестування та науково-технічного розвитку, розвиток особистості та інституціональні зміни узгоджені між собою та спрямовані на зміцнення нинішнього та майбутнього потенціалу. При цьому традиційна концепція сталого розвитку об'єднує у собі економічну, соціальну та екологічну складові:

- *економічна*: включає оптимальне використання обмежених ресурсів та природо-, енерго-, матеріалозберігаючих технологій, включаючи видобуток та переробку сировини, створення екологічно прийнятної продукції, мінімізацію, переробку та знешкодження відходів;

- *соціальна*: орієнтована на людину і направлена на збереження стабільності соціальних і культурних систем;

- *екологічна*: забезпечує цілісність біологічних і фізичних природних систем, їх здатність до самовідновлення; спрямована на стабілізацію і поліпшення

стану навколишнього природного середовища України шляхом інтеграції екологічної політики до соціально-економічного розвитку держави та її регіонів для гарантування екологічно безпечного природного середовища для життя і здоров'я населення, впровадження екологічно збалансованої системи природо-користування та збереження природних екосистем [1].

Слід погодитися із актуальністю вирішення проблеми украї екологічно несталого сучасного типу економічного розвитку, із збереженням основної мети виробництва – отримання прибутків за достатніх темпів розвитку економіки. Однак, оскільки будь-яка фінансово-господарська діяльність суб'єкту підприємницької діяльності негативно впливає на навколишнє природне середовища, основним напрямом екологізації методів господарювання є вибір стратегії природокористування, що буде враховувати як екологічні вимоги до діяльності підприємства, так і економічну доцільність. Слід зазначити, що у сучасному суспільстві механізм формування і управління державними програмами екологічного розвитку регіону є інноваційним напрямом досліджень, який досі не зайняв визначеної позиції щодо об'єктів, суб'єктів, принципів, напрямів організації їх інвестування.

Отже, головною метою екологічної доктрини регіону на довгострокову перспективу є підвищення якості життя населення регіону, перш за все, за рахунок поліпшення екологічних параметрів системи життєзабезпечення, доведення показників конкурентоспроможності продукції регіону до світового рівня за рахунок впровадження нових наукоємних, ресурсозберігаючих технологій, створення стабільного екологічно безпечного господарсько-виробничого комплексу, який зможе ефективно функціонувати і розвиватися в нових економічних умовах [1].

Екологічну політику сьогодні слід розглядати, з одного боку, як одну з складових сучасної політики сталого соціально-економічного розвитку держави або регіону, з іншого, як взаємодію різних економічних, політичних і соціальних структур, що спрямована на реалізацію стратегії у сфері охорони навколишнього середовища. Вона включає такі напрями, як: охорона довкілля, раціональне природокористування, екологічна безпека та адекватне інституціональне середовище. Але на сьогодні, як показує досвід, в Україні ще не сформувалася національна система екологічного управління в її європейській системній ціліс-

ності державного, громадського і корпоративного екологічно управління. В законі України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики на період до 2020 року» у розділі 4 в якості деяких інструментів реалізації національної екологічної політики є такі, як:

- економічні та фінансові механізми;
- технічне регулювання, стандартизація та облік у сфері охорони навколишнього природного середовища, природокористування та забезпечення екологічної безпеки [1].

Розглянемо стан вищезазначених інструментів. До фінансових показників, що характеризують природокористування відносять капітальні витрати на охорону навколишнього середовища, поточні витрати на охорону навколишнього середовища, у т.ч. за рахунок нерозподіленого прибутку організації; питому вагу витрат на охорону навколишнього середовища в собівартості продукції, що виробляється та реалізується; плату за забруднення навколишнього середовища; санкції за порушення ресурсного та природоохоронного законодавства, а до не фінансових – такі, як: показники, що характеризують безпечний стан навколишнього середовища і містять нормовані вимоги до джерел забруднення навколишнього середовища; наявність ліцензій на діяльність в області природокористування; додержання нормативів екологічних вимог до умов та технологій виробництва; нормоване використання природних ресурсів, розрахунок та обґрунтування лімітів відходів.

У сумісних російсько-французьких працях визначається, що необхідно виділяти два підходи щодо відображення екологічних аспектів діяльності [2, С.16]:

- «зовнішньо-внутрішні» (outside-in), що визначають вплив навколишнього середовища на організацію (підприємство);
- «внутрішньо-зовнішні» (inside-out), що визначають вплив організації (підприємства) на навколишнє природне середовище.

Їх виділення дозволить розробити методику визначення ефективності діяльності підприємства, доповнити її показниками, що характеризують використання сукупного капіталу та окремих його складових (фінансового, екологічного та людського).

Отже, облік взаємодії підприємства із довкіллям - це вимога часу і він повинен здійснюватись у рамках політики екологічної ефективності, яка дозволяє зменшувати вплив господарюючого суб'єкта на навколишнє середовище і одночасно підвищувати його прибутковість. Екологічна ефективність може бути виміряна лише через спеціально розроблену систему обліку - environmental accounting. Одна з причин, які актуалізують питання впровадження такої системи на підприємствах, пов'язана із інвесторами. Для прийняття інвестиційних рішень їм необхідно мати інформацію щодо екологічних заходів і витрат, пов'язаних з екологічною діяльністю. Питання екологічної діяльності є предметом управлінської діяльності: менеджерам необхідно виявляти та розподіляти природоохоронні витрати таким чином, щоб продукція була вірно оцінена та інвестиційні рішення базувались на реальних витратах і вигодах. Переваги в конкурентній боротьбі мають підприємства, які виявляються здатними показати, що їх товари та послуги кращі з екологічної точки зору. Закордонні науковці вважають екологічний облік - ключем до стійкого розвитку [3, С.123-132; 4, С. 89-92].

Елементи екологічної звітності поступово набувають актуальності у світовій практиці. Законодавчо вони введені у деяких країнах, включаючи Данію (Green Accounts,1995), Нідерланди (Environmental Reporting Decree,1999), Норвегію (Accounting Act Regnskapsloven,1999), Францію (Decree 2002-221,2002) та ін. В Великобританії у стадії розробки законодавство (Operating and Financial Review), як буде вимагати від компаній обов'язкового розкриття інформації щодо екологічних та соціальних ініціатив. З'явилися також і добровільні принципи керівництва, що спрямовані на поліпшення якості звітності, такі, як Глобальна ініціатива з звітності про стійкий розвиток(GRI), UN Global Compact, The Natural Step та багато інших [5, С.72-76]. Розкриття у існуючій системі бухгалтерського обліку та фінансової звітності інформації про природні ресурси та вплив на них господарської діяльності підприємства не задовольняє, на сучасному етапі, потреби зовнішніх та внутрішніх користувачів, оскільки на існуючу систему бухгалтерського обліку покладаються функції, не задекларовані в державних стандартах і не розроблені методологічно та методично. Невизначеність місця та структури екологічної діяльності у загальній фінансово-господарській діяльності призводить до неможливості організувати чітку структуру докумен-

тообігу облікових об'єктів як для потреб бухгалтерського так і для податкового обліку підприємства[6, С. 253].

Комплекс нормативної бази щодо обліку результатів екологічної діяльності складається з законодавчого та підзаконного регулювання правових, екологічних та облікових відносин на національному та міжнародному рівнях. Економічний механізм екологічного управління, який існує в Україні, направлений на регулювання екологічної поведінки товаровиробників, обмежуючи їх діяльність щодо руйнування навколишнього середовища відповідно до вимог нормативних актів, постанов і законів. Ця група методів є доповненням до адміністративно-законодавчих інструментів екологічного управління. Інструментами управління цим механізмом є фіскальні платежі, а функціонування існуючих еколого-економічних регуляторів виступає засобом нагромадження фінансових ресурсів у владних структурах. Загальновизнаним нині є той факт, що вітчизняний економічний механізм природокористування спрацьовує з негативним екологічним результатом: національним товаровиробникам вигідніше здійснювати різні фіскальні екологічні платежі, ніж витратитися на природоохоронні заходи чи ініціювати впровадження екологобезпечних методів господарювання.

Практично всі види платежів, пов'язаних з природокористуванням та охороною навколишнього середовища, нині мають характер податкових внесків. Законом України «Про бюджетну систему України» [7] встановлено, що податки, збори та інші податкові платежі зараховуються до бюджетів повністю, незалежно від їх цільового призначення. Це призводить до не цільового використання платежів, пов'язаних з природокористуванням і суперечить статті 46 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [8]. Вони «розпилюються» у доходній частині бюджету. У відповідності до даного Закону об'єктами правової охорони визначено саме навколишнє середовище як сукупність природних і природно-соціальних умов та процесів; природні ресурси, як залучені в господарський обіг, так і невикористовуванні в народному господарстві в даний період (земля, надра, води, атмосферне повітря, ліс та інша рослинність, тваринний світ); ландшафти та інші природні комплекси; території та об'єкти природно-заповідного фонду України й інші території та об'єкти, визначені відповідно до законодавства України. Окремо виділене здоров'я і життя людини.

При вирішенні господарських питань визначається пріоритетність вимог екологічної безпеки, обов'язковість додержання екологічних стандартів, нормативів та лімітів використання природних ресурсів. При цьому господарська діяльність може відбуватися лише за умов гарантування екологічно безпечного навколишнього середовища. Сучасний стан матеріального виробництва потребує його екологізації на основі комплексності рішень у питаннях охорони навколишнього природного середовища, використання та відтворення відновлюваних природних ресурсів, широкого впровадження новітніх технологій, збереження просторової та видової різноманітності і цілісності природних об'єктів і комплексів.

Законом порушені питання платності використання природних ресурсів: наполягається на безоплатності загального та платності спеціального використання природних ресурсів для господарської діяльності [8]. Ця норма розповсюджується на всіх громадян України без виключно і підтверджує неможливість передачі у приватне користування, в першу чергу, надр. Однак, цей механізм до кінця не визначений. Тільки поєднання заходів стимулювання і відповідальності у справі охорони природного середовища, встановлення дієвого екологічного податку, зборів за спеціальне використання води, лісових ресурсів, надр відповідно до Податкового кодексу України сприятиме підвищенню відповідальності підприємств за результати своєї діяльності за її вплив на навколишнє середовище.

З метою забезпечення збору, обробки, збереження та аналізу інформації про стан навколишнього природного середовища, прогнозування його змін та розробки науково обґрунтованих рекомендацій для прийняття ефективних управлінських рішень в Україні створюється система державного моніторингу, яка дозволяє підвищити контроль за діяльністю підприємства. Інформація, що покладена в основу моніторингу, повинна бути достовірною, інакше проведення моніторингу не має сенсу. Прозорість та гласність інформації забезпечують спеціально уповноважені центральні органи виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів, які зобов'язані безоплатно передавати відповідним державним органам аналітичні матеріали своїх спостережень. Однак органи статистики, які являються посередниками у накопиченні та зберіганні такої інформації, не сприяють її гласності. Таку ж інформацію органам, що ведуть державний

облік у цій галузі подають підприємства, установи та організації, які проводять первинний облік у галузі охорони навколишнього природного середовища. Не вирішеним залишається питання щодо складу і структури екологічної інформації. Законодавством до неї відносять будь-яку інформацію про стан навколишнього природного середовища чи його об'єктів. Наведено достатньо великий перелік таких об'єктів. Виділити із цього різноманіття інформацію, яка піддається кількісній оцінці, досить складно, тому відкритим лишається питання, яка інформація може бути використана для обліку із метою прийняття управлінських рішень щодо екологічної безпеки.

Економічні заходи забезпечення охорони навколишнього природного середовища передбачають взаємозв'язок усієї діяльності підприємств з раціональним використанням природних ресурсів та ефективністю заходів по охороні навколишнього природного середовища на основі економічних важелів, але важелі, як такі чітко не визначені в нормативно-законодавчих актах. Виняток складають пільги та штрафні санкції, які можна вважати економічними важелями щодо підвищення ефективності екологічної діяльності.

Визначення джерел фінансування заходів щодо охорони навколишнього природного середовища тісно пов'язане з законодавчими актами, які регламентують екологічну діяльність підприємства. Однак і тут не має чіткості та однозначності щодо джерел фінансування та їх визначення. А це потребує термінового вирішення, тому що, як свідчить аналіз показників інвестування екологічного спрямування за 2008-2012рр, в Україні, незважаючи на те, що витрати на охорону навколишнього середовища зросли за цей період у 2, 117 рази, у тому числі: капітальні інвестиції – у 2,139 рази, а поточні витрати – у 2, 107 рази [9], стійкої тенденції щорічно на протязі 2008-2012рр. ми не спостерігаємо, точніше спостерігається пилообразна тенденція розвитку. Так, наприклад, у 2009р. порівняно з 2008р. витрати на охорону навколишнього середовища зменшились на 9,1%, у тому числі: капітальні інвестиції – на 17,6%, а поточні витрати – на 5,3%, а у 2011р. відносно попереднього року зросли відповідно на 40,8%, у 2, 384 рази та на 15,5% (див. Табл.1) .

**Динаміка показників інвестування екологічного спрямування за
2009- 2012 роки в Україні**

Показники	Ланцюгові показники ряду динаміки							
	Абсолютний приріст, млн. грн				Темп приросту, %			
	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012
Витрати на охорону навколишнього природного середовища у тому числі:								
капітальні інвестиції	-1102,5	+2054,5	+5362,7	+2023,3	-9,1	+18,6	+40,8	+10,9
поточні витрати	-658,3	-366,6	+3744,5	+138,3	-17,6	-11,9	+138,4	+2,1
	-444,2	+2421,1	+1618,2	+1885	-5,3	+30,3	+15,5	+15,7

У структурі інвестування екологічного спрямування лєвова доля належить поточним витратам, але питома вага даного показника у загальному обсязі інвестування екологічного спрямування у 2012р. порівняно з 2008 р. зменшилась на 0,3 відсоткового пункту і становила 67,9%; відповідно на стільки ж зростає питома вага капітальних інвестицій.

Потребує державного регулювання відшкодування в установленому порядку збитків, завданих порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища із обов'язковим застосуванням цих норм до будь-якого підприємства-порушника.

Не врегульованими залишаються встановлення лімітів використання природних ресурсів та лімітів щодо забруднення довкілля, надання господарюючим суб'єктам різноманітних пільг при впровадженні ними маловідходних, енерго- і ресурсозберігаючих технологій та нетрадиційних видів енергії. Цей економічний важіль повинен стимулювати діяльність підприємства у напрямку охорони природного середовища, зацікавленості у впровадженні безвідходних технологій, зниженню екологічного тиску на навколишню середу.

Ще одним важелем стимулювання раціонального використання природних ресурсів є надання пільгового режиму оподаткування, кредитування, нарахування амортизації, але пільги, що прописані у нормативно-законодавчих актах не носять конкретного характеру.

Сьогодні діяльність, яку здійснює підприємство, проходить екологічну експертизу, оцінку ступеня екологічної безпеки господарської діяльності та екологічної ситуації на окремих територіях і об'єктах. Вона здійснюється на

підставі Закону «Про екологічну експертизу», який регулює суспільні відносини в цій галузі для забезпечення екологічної безпеки, охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання і відтворення природних ресурсів, захисту екологічних прав та інтересів громадян і держави [10]. Основними напрямками екологічної експертизи являються: визначення ступеня екологічного ризику і безпеки запланованої чи здійснюваної діяльності; організація комплексної, науково обґрунтованої оцінки об'єктів екологічної експертизи; встановлення відповідності об'єктів експертизи вимогам екологічного законодавства; оцінка впливу діяльності об'єктів екологічної експертизи на стан навколишнього природного середовища, і якість природних ресурсів; оцінка ефективності, повноти, обґрунтованості та достатності заходів щодо охорони навколишнього природного середовища; підготовка об'єктивних, всебічно обґрунтованих висновків екологічної експертизи. Крім екологічної експертизи контроль за станом навколишнього середовища здійснює екологічний аудит. Закон України «Про екологічний аудит» [11] визначає основні правові та організаційні засади здійснення екологічного аудиту і спрямований на підвищення екологічної обґрунтованості та ефективності діяльності суб'єктів господарювання.

Податкове законодавство України передбачає стягування з господарюючих суб'єктів екологічного податку, що справляється з фактичних обсягів викидів у атмосферне повітря, скидів у водні об'єкти забруднюючих речовин, розміщення відходів, а також плати за користування надрами.

Висновки та пропозиції. Необхідно розвинути понятійно-категоріальний апарат державного програмування, результатом чого стане розширене тлумачення понять і економічних категорій з позицій інтеграції програмування у систему стратегічного планування та аналізу екологічного стану економіки на державному і регіональному рівнях, що відповідає викликам сьогодення в умовах нестабільного середовища.

Доцільно запровадити наскрізний підхід до формування державних програм екологічного розвитку через реалізацію єдності змісту і цільових установок національної (регіональної) стратегії та державних програм. З метою підвищення ступеню відповідності програм вимогам технології державного програмування необхідно на принципі «дерева проблем» більш ретельно підходити до відбору екологічних проблем на основі сукупності економічних інстру-

ментів механізму регулювання державної екологічної політики, використання яких дозволяє, з одного боку, сформулювати програми для вирішення найбільш актуальних екологічних проблем, а з іншого, - раціонально обмежити їх кількість з метою забезпечення запланованих обсягів фінансування в межах встановлених термінів виконання програм.

Формалізувати пріоритетність фінансування та результативність виконання державних програм екологічного розвитку можна, наприклад, на основі використання методу аналізу ієрархій Т. Сааті.

Література

1. Закон України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року: [Електронний ресурс]. /Верховна Рада України. - Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>
2. Richard J. Ширококов В.Г., Алтухова Ю.В. Информационное обеспечение анализа устойчивого развития / J. Richard, В.Г. Ширококов, Ю.В. Алтухова // Учет, анализ и аудит: Научный специализированный журнал. - Вып.1. - 2010. - 240с. - С.16-20.
3. Бородин А.И. Система экологического бухгалтерського учёта/ А.И. Бородин // Вестник Ставропольского государственного университета. - 2005. - №41. - С.123-132.
4. Сахно, Л. А. Екологічний облік і аудит в реформуванні традиційної системи обліку на підприємстві // Облік і фінанси АПК. - 2009. - № 1. - С. 89-92.
5. Лещинская К.Л. Экологическая отчетность: мировые тенденции и факторы развития: [Текст] / К.Л. Лещинская, Т.В. Гринберг, Ш. Беннет. // Экология производства, 2005. - №2. - С.72-76.
6. Кушнір Ю.В. Перспективи впровадження системи екологічного аудиту на промислових підприємствах [Текст] / Ю.В. Кушнір // Науковий вісник НЛТУ України. - Вып. № 15.7. - 2005.- С. 251-254.
7. Законом України «Про бюджетну систему України». [Электронный ресурс] / Верховна Рада України. - Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/512-12>.
8. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища»

- [Электронный ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу:
<http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1264-12/page3>
9. Статистичні дані Державного комітету статистики України [Електроний ресурс] – Режим доступу: <http://ukrstat.gov.ua/>
10. Закон України «Про екологічну експертизу». - № 45/95-ВР від 09.02.1995
[Электронный ресурс] / Верховна Рада України. - Режим доступу:
[http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/45/95-%D0%B2%/print
1329915089391765](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/45/95-%D0%B2%/print1329915089391765).
11. Закон України «Про екологічний аудит». - № 1862-IV від 24.06.2004:
[Электронный ресурс] / Верховна Рада України. - Режим доступу:
<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1862-15/print1330044486237192>