

УДК 332.142.6:336.226.44

Коваленко Микола Андрійович,
завідувач кафедри фінансів і кредиту
Херсонського національного технічного університету,
доктор економічних наук, професор

Мацієвич Тетяна Олександрівна,
асистент кафедри фінансів і кредиту
Херсонського національного технічного університету

ЕКОНОМІЧНИЙ МЕХАНІЗМ РЕАЛІЗАЦІЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

Анотація. Досліджено сучасний стан державного управління природоохоронною діяльністю і запропоновано нові підходи підвищення його ефективності.

Ключові слова: механізми державного управління, екологічний розвиток економіки, екологічна безпека, екологічна політика.

Коваленко Н.А., Мацієвич Т.А. Экономический механизм реализации экологической политики в Украине

Аннотация. Исследовано современное состояние государственного управления природоохранной деятельностью и предложено новые подходы повышения его эффективности.

Ключевые слова: механизмы государственного управления, экологическое развитие экономики, экологическая безопасность, экологическая политика.

Kovalenko N., Mazievich T. Economic Mechanism of Realization of an Ecological Policy in Ukraine.

Annotation. The modern condition of public administration of the environment security is studied and new approaches of its effectiveness improvement are suggested.

Keywords: Government mechanisms, ecological development of economy, ecological safety, the ecological policy.

Постановка проблеми в загальному вигляді. Становлення України як індустріально розвиненої держави з ринковою економікою збіглося в часі з глобальним процесом переходу до сталого розвитку та зміною екологічної парадигми. Виокремлення екологічного напрямку державної політики сприяло формуванню суперечливого характеру інституційних компетенцій, що зумовлює потребу визначення чітких механізмів державного управління у сфері реалізації екологічної політики на сучасному етапі. У реалізації

екологічної політики України пріоритетні тенденції сталого розвитку ще невиразні, що потребує вивчення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Державному управлінню у сфері природокористування та охорони навколишнього природного середовища вчені, зокрема юристи, економісти, географи, завжди надавали значної уваги. Дослідженню екологічних аспектів у державному управлінні, адміністративно-правовій охороні навколишнього природного середовища присвячено праці В. Погорілка, В. Мунтяна, М. Бринчука, В. Бакуменка, В. Красилова, М. Хилька, М. Єрофєєва, С. Кравченко, В. Костицького, В. Андрущенко, Н. Красилича, О. Мордвинова, Б. Розовського, Ю. Шемшученка та інших. Слід зауважити, що загалом ці дослідження було проведено в умовах стабільного економічного розвитку. Дослідження проблем державного управління в галузі екології та природних ресурсів у трансформаційному періоді перебувають на початковому етапі розвитку.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Проблеми, пов'язані з погіршенням стану довкілля та потребою активізації діяльності щодо зниження антропогенного навантаження на природне навколишнє середовище сьогодні є актуальними та широко обговорюються в суспільстві. Ефективне управління природоохоронною діяльністю в кожній з галузей народного господарства є запорукою екологічної безпеки та економічного зростання держави.

Формулювання цілей статті. Метою статті є дослідження механізмів державного управління у сфері реалізації екологічної політики України та формування пропозицій щодо їх удосконалення.

Виклад основного матеріалу. Головним завданням управління природоохоронною діяльністю є реалізація законодавства, контроль за дотриманням вимог екологічної безпеки, забезпечення проведення ефективних комплексних заходів щодо раціонального використання

природних ресурсів, досягнення узгодженості дій державних і громадських органів, а також суб'єктів господарювання в галузі охорони навколишнього середовища [1].

Економічні механізми впровадження державної екологічної політики по суті є механізмами економічного регулювання природоохоронної діяльності в Україні, які, з одного боку, відіграють роль інструментів мотивації природокористувачів до екологікоконструктивної діяльності, а з іншого – джерел створення природоохоронних фондів. Важливими функціональними складовими економічного регулювання природоохоронної діяльності є системи державного бюджетного та позабюджетного фінансування відповідних заходів.

Головні позитивні результати чинного економічного механізму екологічного регулювання полягають у тому, що, по-перше, з його використанням розроблено основи платного природокористування, по-друге, економічний інструментарій є засобом забезпечення надходжень фінансових ресурсів, необхідних для ліквідації забруднення довкілля. Проте окремі підсистеми та елементи цього механізму мають різні ступені розвиненості та практичної реалізації. Дотепер чимало еколого-економічних інструментів існують лише на рівні законодавчих положень і не впроваджені в практику господарювання. Чинний в Україні економічний механізм природокористування переважно оперує групою таких регуляторів екологічної поведінки товаровиробників, які змушують їх обмежувати свою природоруйнівну діяльність щодо вимог нормативних актів, постанов і законів. Цей механізм не спонукає їх до екологічно безпечних способів господарювання, стримує природозбережну діяльність, обмежує впровадження інноваційних екологоорієнтованих технологій, що призводить до закономірного погіршення стану навколишнього природного середовища. Під природоохоронною діяльністю розуміють цілеспрямовану діяльність суспільства, його управлінських структур, що

здійснюється з використанням системи методів, інструментів і важелів впливу та спрямована на збереження і поліпшення якості навколишнього природного середовища та забезпечення сталого еколого-економічного розвитку [2].

Адміністративне вирішення означає введення відповідних нормативних стандартів і обмежень, а також прямий контроль і ліцензування процесів природокористування, що вказують виробнику на певні межі, яких він повинен дотримуватися. До них належать:

- стандарти якості навколишнього середовища, що регламентують допустимий стан повітряного і водного басейнів, ґрунтів та інших компонентів, а для кожного компонента – гранично допустиму концентрацію його вмісту (ГДК);

- стандарти впливу на навколишнє природне середовище певного промислового процесу, що встановлюють рівень скидів і викидів з джерела після використання очисного обладнання. Розрахунки таких стандартів, які називаються гранично допустимими викидами (ГДВ), здійснюють, урахувавши розсіювання викидів в атмосфері і тимчасово погоджені викиди (ТПВ), для водних джерел визначають нормативи гранично допустимих скидів (ГДС) і тимчасово погоджених скидів (ТПС);

- психологічні стандарти, що встановлюють певні вимоги до процесу виробництва або до очисної технології;

- стандарти якості продукції, що встановлюють стандарт вмісту шкідливих домішок у продуктах харчування і в питній воді [3].

Адміністративні методи управління природоохоронною діяльністю є низько ефективними. Це пов'язано з недосконалістю екологічного законодавства, відсутністю чіткого розмежування повноважень між ланками влади. Крім того, адміністративні методи часто не враховують особливостей регіональних промислових комплексів, економічної привабливості виробництва тих чи інших товарів.

Системний аналіз функцій і результативності діяльності свідчить, що державне управління в сфері охорони довкілля та раціонального використання природних ресурсів є малоефективним, оскільки:

- органи, які його здійснюють, не є самостійними та незалежними;
- ними керують люди, які постійно змінюються та не є фахівцями у сфері охорони довкілля. Їхні призначення зумовлено не стільки потребою забезпечення ефективної державної політики в сфері охорони довкілля, скільки забезпеченням бізнес-інтересів комерційних структур, наближених до влади;
- високою є корумпованість органів управління та контролю по всій вертикалі;
- державою фактично керує великий бізнес і чиновники, які часто діють в інтересах великого бізнесу всупереч інтересам громадян і держави;
- увесь низовий апарат чиновників і фахівців вимушений підкорятися командам «згори» через загрозу звільнення.

Ця залежність чиновників та їхнє малоефективне управління будуть продовжуватися до того часу, поки народ України не навчиться відрізняти політиків–громадських працівників від політиків–бізнесменів та їхніх ставлеників, вибирати до влади перших, а не других, як це робиться в європейських країнах.

Випадків настання відповідальності за неправильні управлінські рішення, які призвели до негативних наслідків для довкілля, перед громадськістю ще не виявлено.

Організаційні методи полегшують виробництво екологічних товарів шляхом створення умов, потрібних для нормального функціонування виробництва. До них належать: надання юридичних, ділових послуг, допомога в пошуку партнерів, укладання угод під державні гарантії; інформаційна інфраструктура; ініціювання державою демонстраційних проектів; екологічний аудит; створення спеціалізованих державних

дослідницьких інститутів, лабораторій, центрів, агентств з оцінювання варіантів розвитку виробництва; відкриття факультетів у вишах, створення курсів для підготовки кадрів з теорії науково-технологічного процесу, інновації, екології; екологічне виховання, освіта тощо [4]. Цей механізм управління природоохоронною діяльністю, незважаючи на його перспективність, на сьогодні не використовується повною мірою.

Для вітчизняних підприємств можливе використання таких заходів, як запровадження концепції «зеленого офісу»; формування та розвиток екологічної культури, екологічного менеджменту й маркетингу; використання концепції «бережливого виробництва» [5].

На багатьох підприємствах упроваджується управлінська концепція «бережливого виробництва», спрямована на оптимізацію бізнес-процесів від етапу розроблення продукту, виробництва і до взаємодії з постачальниками й клієнтами. Менеджмент «бережливого виробництва» орієнтовано на виявлення потреб ринку і створення максимальної цінності для клієнта (споживача) за мінімальних витрат виробничих ресурсів [6].

Економічні методи ґрунтуються на системі заохочувальних (пільгове кредитування, держзамовлення, фінансування проектів, податкові пільги) та примусових методів (штрафні санкції, цінове регулювання, платежі та збори за забруднення навколишнього середовища).

Заохочувальні економічні методи спрямовано на створення матеріальної зацікавленості в здійсненні екологічно безпечної діяльності та у виробництві екологічних товарів. Цю групу в Україні розвинено недостатньо.

На сьогодні використовуються визначені законодавством України пільги для підприємств, що раціонально використовують природні ресурси та здійснюють заходи з охорони природного середовища, а також для підприємств, що здійснюють екологічно спрямовану інноваційну діяльність.

Найбільш ефективним економічним інструментом природоохоронної діяльності є сплата за потенційно екологічно шкідливу продукцію [7]. Цим податком обкладається продукція, що в один із періодів свого життєвого циклу забруднює навколишнє середовище. При цьому слід зауважити, що кошти, що можна зібрати за рахунок екологічних податків, за експертними оцінками, у десятки разів перевищують розмір коштів, які отримуються від зборів за забруднення, що широко використовуються в Україні.

За результатами наших досліджень встановлено тенденцію до зростання обсягів надходжень коштів до державних фондів охорони навколишнього природного середовища. Так, з 1996 до 2011 року надходження до фондів зросли більш ніж у 5,4 разу (рис. 1). Крім щорічної індексації нормативів зборів, розширився перелік підприємств, що повинні сплачувати такі збори.

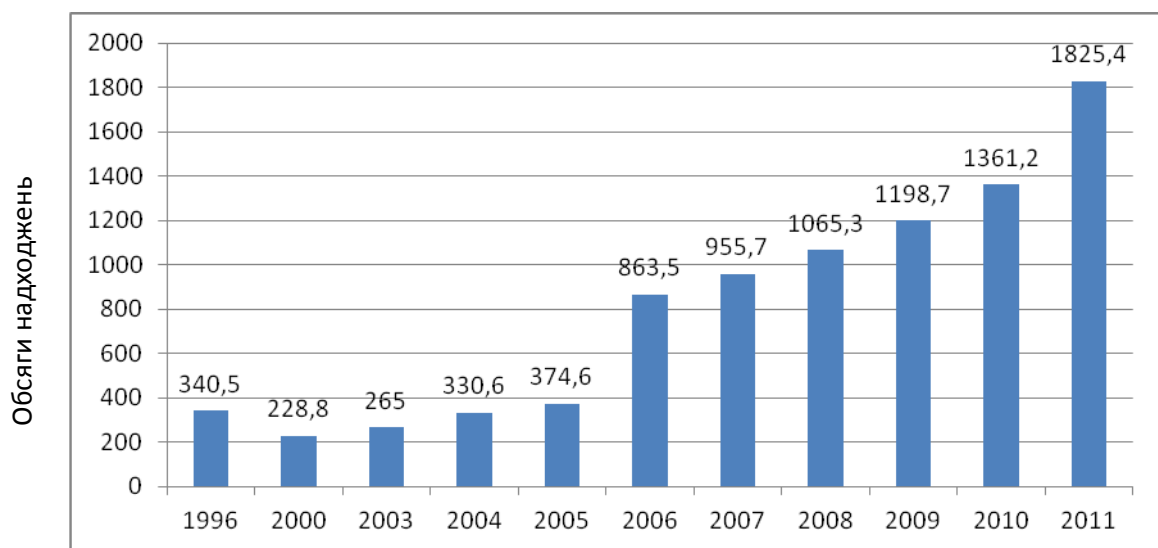


Рис. 1. Обсяги надходжень до фондів охорони навколишнього природного середовища всіх рівнів протягом 1996-2011 років в Україні, млн. грн. [8; 9, с. 177]

Із внесенням змін до системи державного регулювання та введенням екологічного податку 2011 року надходження до фондів охорони навколишнього природного середовища (НПС) значно зросли. Порівняно з попереднім роком – на 464,2 млн. грн. Однією з причин цього є підвищення ставок податку (табл. 1). Як і раніше, ставки податку будуть

щороку коригуватися з урахуванням індексів споживчих цін, індексів цін виробників промислової продукції.

На перший погляд, якщо порівняти ставку екологічного податку і нормативи збору за забруднення НПС, то рівень збільшення є суттєвим і становить від 8,4 до 20,4 разу. З урахуванням індексації нормативів збору – у 3,6-4,8 разу. До набрання чинності Процесуальним Кодексом України (ПКУ) діяли коригувальні коефіцієнти, їх фактично включено до розміру базової ставки для всіх складових бази оподаткування, крім обсягів розміщення відходів. Якщо порівняти рівень збільшення ставки екологічного податку порівняно з проіндексованим нормативом збору за забруднення НПС із граничним значенням добутку коригувальних коефіцієнтів, то рівень підвищення буде не досить високим. Крім того, збільшення ставок є поступовим.

Таблиця 1

Порівняння нормативів збору за забруднення навколишнього природного середовища та ставок екологічного податку [10; 8]

Складова бази оподаткування	Збільшення ставки порівняно з нормативом, разів	Збільшення ставки порівняно з проіндексованим нормативом, разів	Збільшення ставки порівняно з проіндексованим нормативом з коригувальним коефіцієнтом, разів
Обсяги викидів забруднювальних речовин стаціонарними джерелами	15,28	2,60	1,21
Обсяги викидів забруднювальних речовин пересувними джерелами	11,36	3,58	1,21
Обсяги скидів окремих забруднювальних речовин у водні об'єкти	15,3	3,6	1,3
Обсяги скидів забруднювальних речовин у водні об'єкти залежно від їх концентрації	20,4	4,8	1,7
Обсяги розміщених відходів, залежно від класу небезпеки та рівня їх небезпечності	8,4	2,0	2,0

Позитивним нововведенням ПКУ є запровадження інституту податкового агента щодо екологічного податку за такою складовою бази оподаткування, як обсяги викидів забруднювальних речовин в атмосферу пересувними джерелами забруднення в разі використання ними палива. Таке реформування значно спрощує процес адміністрування екологічного податку, адже всі операції щодо виконання процесу податкового обов'язку проводить за реального платника номінальний платник – податковий агент.

Іншою новацією, що вноситься Податковим кодексом, є норма щодо зарахування частини екологічного податку (2013 р. – 33%, з 2014 р. – 50%) бюджету зі спрямуванням таких коштів на фінансування виключно цільових проектів екологічної модернізації підприємств у межах сум сплаченого ними екологічного податку.

Слід зазначити, що з метою стимулювання платників податків до зменшення забруднення навколишнього природного середовища в Податковому кодексі передбачається понижувальний коефіцієнт 0,8 у разі переходу на маловідходні і безвідходні ресурсо- й енергозберіжні технології, запровадження найкращих існуючих технологій. Тобто Податковим кодексом передбачено встановлення податкових преференцій запроваджувачам нових технологій, застосування яких дасть змогу ефективніше використовувати природні ресурси і меншою мірою забруднювати довкілля.

Запровадження податкових пільг сприяє стимулюванню інноваційної та інвестиційної діяльності товаровиробників щодо використання сучасних досягнень науково-технічного прогресу в галузі природоохоронної діяльності. Досягненню цієї мети може сприяти, наприклад, зменшення оподаткованого прибутку на суму, що еквівалентна раніше визначеній частині від вартості придбаного екологічного обладнання або впровадження екологобезпечних технологій, та система прискореної

амортизації основних засобів екологічного призначення. Слід наголосити, що завищені амортизаційні відрахування скорочують розмір оподатковуваного прибутку, за рахунок чого зростає сама чиста частка прибутку, створюючи при цьому сприятливі умови господарювання. З урахуванням високих розмірів ставок оподаткування доданої вартості та прибутку доцільно знизити ставки оподаткування під час виробництва і продажу екологічної техніки чи товарів, що задовольняють вимоги екологічних стандартів.

Висновки з даного дослідження. Проведений аналіз наукових праць засвідчує, що екологічні аспекти в державному управлінні раніше спеціально не досліджувалися, хоча окремі функції, проблеми й завдання держави у сфері природокористування та охорони навколишнього середовища були предметом уваги багатьох учених. Однак наявні роботи методологічно розрізнені, не об'єднані єдиним концептуальним підходом до вивчення екологічної політики держави. Усе це дало підстави для висновку, що стан наукового опрацювання цього напрямку не можна вважати задовільним, а сама проблема потребує дослідження.

Незважаючи на прийняття Верховною Радою України і потребу забезпечити виконання Закону України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики до 2020 року» та Національного плану дій, структура державного управління України продовжує залишатися галузевою і не сприяє розвитку інтеграційних процесів, потрібних для того, щоб екологічна політика стала ефективною.

У чинній системі економічного механізму також майже не функціонують механізми кредитування природоохоронних заходів, пільгового оподаткування та цінового заохочення.

Для вдосконалення економічного механізму управління екологічної політики потрібно: 1) переглянути нормативи й методичну базу економічного механізму екологічного регулювання; 2) запровадити

механізм щорічної індексації нормативних показників відповідно до змін обсягу виробництва, рівня інфляції, цін товаровиробників; 3) реформувати систему платежів за розміщення відходів шляхом запровадження прогресивного характеру платежів та їх поширення на нагромаджені обсяги; 4) найближчим часом запровадити систему економічних регуляторів природокористування, що базується на комбінації інструментів, які насамперед економічно зацікавлюють і заохочують суб'єктів реалізовувати природоохоронні заходи та заходи з ресурсозбереження.

Перспективи подальших розвідок. Процес формування державної екологічної політики в умовах трансформаційних зрушень потребує оцінки ефективності прийняття екологоуправлінських рішень, поглибленого вивчення взаємозв'язків економічних та екологічних чинників, а також удосконалення державної системи управління екологічною політикою в умовах фінансово-економічної кризи.

Список використаних джерел

1. Дідух В. Р. Економічні механізми реалізації державної екологічної політики / В.Р. Дідух : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/n_1_2008/doc/1/13.pdf.
2. Сучасні напрями економічного забезпечення раціонального природокористування в Україні / за наук. ред. акад. НААН України, д.е.н., проф. М.А. Хвесика, д.г.-м.н., проф. С.О. Лизуна; Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України». – К.: ДУ ІЕПСР НАН України, 2013. – 64 с.
3. Войтович С. А. Механізми управління природоохоронною діяльністю / Войтович С. А. // Вісник Національного університету водного господарства та природокористування. Серія «Економіка» - 2011. – Вип. 4(56). – С. 47-52.
4. Качаровська Л. М. Підвищення ефективності управління природоохоронною діяльністю в регіоні / Качаровська Л. М. // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. – 2010. – №3. – С. 187-191.
5. Маслюківська О. Застосування принципів «зеленого офісу» в організації / Маслюківська О. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.slideshare.net/Maslyukivska>
6. Вумек Дж. Бережливое производство: Как избавиться от потерь и добиться процветания Вашей компании / Вумек Дж. – М.: Альтина Бизнес Букс, 2007. – 381 с.

7. Веклич О. О. Економічний механізм екологічного регулювання в Україні / Веклич О. О. – К. : Укр. ін-т досліджень навколишнього середовища і ресурсів, 2003. – 88 с.
8. Офіційний сайт Державного комітету статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>
9. Фостолович В. А. Суть екологічного податку в економіці природокористування / В.А. Фостолович // Зб. наукових праць Вінницького національного аграрного університету (ВНАУ). – Серія: Економічні науки. – №4 (70). – 2012. – С.175-180.
10. Новицька Н. В. Причини і наслідки реформування екологічного податку в Україні / Н. В. Новицька// Науковий вісник Національного університету ДПС України (економіка, право). – 2011. – Вип. 1 (52). – С. 189-190.