

Віктор БУКОВИНСЬКИЙ

ФОРМУВАННЯ ЕКОНОМІЧНОГО МЕХАНІЗМУ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА

Розглянуто вплив фінансових механізмів на створення ефективного еколого-економічного середовища з метою вирішення питань збереження та подолання наслідків забруднення навколишнього природного середовища.

Економічний механізм охорони навколишнього природного середовища є складовою частиною регулювання відносин у сфері "суспільство-природа". Він передбачає сукупність організаційних та інституційних заходів, необхідних для забезпечення економічних показників з метою досягнення прийнятного балансу екологічних та економічних інтересів суспільства. Це складне та неоднозначне поняття, яке опосередковане різними формами, такими як податки, платежі, екологічний облік, аудит, ліцензування тощо.

Правові вимоги стосовно екологічних заходів природокористування та охорони навколишнього природного середовища містяться у низці законів та підзаконних актів, що регулюють екологічні й інші галузі законодавства. Загальні вимоги передбачені Законом України "Про охорону навколишнього природного середовища" від 25.06.1999 № 1264 та Законом України від 21.12.2010 № 2818 "Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року".

Метою національної екологічної політики є стабілізація та поліпшення стану навколишнього природного середовища, гарантування екологічно-безпечного природного середовища для життя і здоров'я населен-

ня, впровадження екологічно збалансованої системи природокористування та збереження природних екосистем. Суть основних принципів національної політики полягає в посиленні ролі екологічного управління, врахуванні екологічних наслідків під час прийняття управлінських рішень, запобіганні надзвичайним ситуаціям природного і техногенного характеру, забезпеченні екологічної безпеки і підтриманні екологічної рівноваги на території країни, подоланні наслідків Чорнобильської катастрофи, відповідальності нинішнього покоління за збереження довкілля на благо прийдешніх поколінь, доступності, достовірності та своєчасності отримання інформації, державної підтримки та стимулювання вітчизняних суб'єктів господарювання, які здійснюють модернізацію виробництва, спрямовану на зменшення негативного впливу на навколишнє природне середовище. В складі основних інструментів реалізації національної екологічної політики важливе місце відводиться економічним та фінансовим механізмам.

Передумовами реалізації екологічної політики України є забезпечення стабільного фінансування природоохоронної діяльності. Економічні інструменти та механізми фінансування природоохоронної діяльності,

що застосовуються зараз, потребують подальшого розвитку в умовах глобалізації. Внаслідок обмеженості бюджетних коштів важливим є пошук нових джерел фінансування природоохоронних заходів, спрямованих на забезпечення екологічної безпеки, здійснення заходів, пов'язаних з відтворенням та підтриманням природних ресурсів у належному стані. У зв'язку з цим поставлено завдання забезпечити до 2020 р. сприятливий податковий, кредитний та інвестиційний клімат для залучення коштів міжнародних інвесторів та приватного капіталу в природоохоронну діяльність, створення суб'єктами господарювання систем екологічного управління, впровадження технологій ресурсо- та енергозбереження.

Економічний механізм охорони навколишнього природного середовища має створювати умови для розвитку як у виробників, так і громадян бережливого ставлення до природи. Серед комплексу заходів з економічного стимулювання охорони навколишнього природного середовища необхідно виокремити передбачене законодавством надання пільг при оподаткуванні підприємств, установ організацій і громадян в разі реалізації ними заходів щодо раціонального використання природних ресурсів при переході на маловідходні виробництва та енергозберігаючі технології, організації виробництва і впровадження очисного обладнання й устаткування для утилізації та знешкодження відходів, а також приладів контролю за станом навколишнього природного середовища та джерелами викидів забруднюючих речовин.

Фінансування заходів з охорони навколишнього природного середовища здійснюється за рахунок Державного фонду охорони навколишнього природного середовища, державного та місцевих бюджетів, коштів підприємств, установ та організацій, фондів охорони навколишнього природно-

го середовища, добровільних внесків та інших коштів. Формування зазначених фондів відбувається переважно за рахунок сплати екологічного податку суб'єктами господарської діяльності, грошових стягнень за порушення норм і правил охорони довкілля та шкоду, заподіяну довкіллю порушенням природоохоронного законодавства в результаті господарської та іншої діяльності.

За бюджетними програмами, спрямованими на охорону навколишнього природного середовища, здійснюються заходи з виконання робіт зі збирання, перевезення, зберігання, оброблення та знешкодження непридатних до використання пестицидів і тари від них, роботи пов'язані з функціонуванням природних комплексів, поширення екологічної інформації серед населення, створення відповідних інформаційно-аналітичних систем, збереження біологічного і ландшафтного різноманіття в межах території та об'єктів природно-заповідного фонду, забезпечення участі у діяльності міжнародних організацій природоохоронного спрямування, наукових досліджень та проектних і проектно-конструкторських розроблень тощо.

Проте, необхідно зазначити, що коштів державного бюджету, зокрема коштів Державного фонду охорони навколишнього природного середовища, на виконання таких функцій недостатньо (табл. 1).

На думку Дж. Гелбрейта, ефективний захист навколишнього природного середовища потребує чітких та прозорих інституційних меж, всередині яких підприємства отримують повну самостійність. Стратегія захисту навколишнього природного середовища забороняє діяльність, несумісну зі спільними інтересами, але надає підприємству максимальну свободу для прийняття рішень стосовно шляхів досягнення бажаних результатів [3].

Таблиця 1

**Видатки Державного бюджету України
на охорону навколишнього природного середовища***

(млн. грн.)

| Назва видатків | Роки | | | | | | | | | |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|---------|---------|---------|---------|---------|
| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
| Видатки у розділі державного бюджету “Охорона навколишнього природного середовища та ядерна безпека” – всього | 553,6 | 527,1 | 726,3 | 895,8 | 980,1 | 1 306,9 | 1 809,1 | 2 230,2 | 1 823,3 | 2 292,7 |
| <i>у % до ВВП</i> | 0,27 | 0,23 | 0,27 | 0,26 | 0,23 | 0,24 | 0,25 | 0,24 | 0,20 | 0,21 |
| <i>у % до видатків державного бюджету</i> | 1,4 | 1,2 | 1,6 | 1,4 | 1,1 | 1,0 | 1,4 | 1,2 | 1,0 | 1,0 |
| в тому числі: | | | | | | | | | | |
| Державний фонд охорони навколишнього природного середовища | 63,3 | 47,1 | 75,0 | 94,0 | 27,8 | 422,6 | 560,6 | 793,4 | 409,6 | 306,2 |
| <i>у % до ВВП</i> | 0,03 | 0,02 | 0,03 | 0,03 | 0,01 | 0,08 | 0,08 | 0,08 | 0,04 | 0,03 |
| <i>у % до видатків державного бюджету</i> | 0,2 | 0,1 | 0,2 | 0,2 | 0,03 | 0,3 | 0,4 | 0,4 | 0,2 | 0,1 |

* Складено за даними Міністерства охорони навколишнього природного середовища України

Поряд із фінансуванням природоохоронних заходів з державного та місцевих бюджетів необхідно створювати в Україні екологічно сприятливу систему кредитування, субсидій, тарифів, що мають на меті стимулювати ресурсозберігаючі та наукомісткі галузі, соціальну сферу. Економічний фактор має бути вирішальною умовою при відведенні земельних ділянок під виробниче будівництво, при наданні державних кредитів та гарантій.

Важливим економічним методом управління є правильне застосування матеріального стимулювання, т. б. забезпечення зацікавленості, вигідності для підприємств та громадян проведення природоохоронної діяльності. При цьому передбачається застосування не лише заохочувальних заходів, але й покарань. Зокрема, це:

– встановлення податкових пільг (сума прибутку, з якого стягується податок, зменшується на величину, що повністю або частково відповідає природоохоронним видаткам);

- звільнення від оподаткування екологічних фондів та природоохоронного майна;
- застосування заохочувальних цін та надбавок на екологічно чисту продукцію;
- застосування пільгового кредитування підприємств, котрі ефективно здійснюють ОНПС (зниження проценту за кредит або безпроцентне кредитування);
- запровадження спеціального додаткового оподаткування екологічно шкідливої продукції та продукції, що випускається із застосуванням екологічно небезпечних технологій;
- штрафи за екологічні правопорушення.

Також необхідно врахувати такий вагомий фактор, як запровадження нових технологій, що здатні послабити вплив екологічних обмежень за рахунок заміни традиційних ресурсів, зменшення витрат традиційних ресурсів, забруднюючих речовин на одиницю продукції. Першочергове значення тут отримують енергоефективні технології, що засновуються на джерелах енергії, які поновлюються.

Одним із найефективніших засобів інституційного регулювання в галузі охорони навколишнього природного середовища та природокористування є нормування і лімітування допустимих меж впливу на навколишнє середовище. Це передбачає встановлення нормативів та планів поетапного зниження забруднення навколишнього середовища до рівнів, що відповідають найкращим екологобезпечним світовим технологіям. Інститут нормування потребує особливої уваги, оскільки екологічні нормативи сьогодні не виконують належним чином своєї функції: по-перше, не всі відомі види екологічно небезпечного впливу мають нормативи; по-друге, широке розповсюдження отримали ліміти тимчасового узгодження скидів та викидів; по-третє, широко розповсюджений індивідуальний підхід до визначення лімітів. Необхідно перейти до нової регулюючої моделі, що дозволить екологічному нормуванню розвиватися під впливом технологічних регламентів та параметрів найкращих доступних технологій [4].

Для забезпечення сталого розвитку особливої важливості набувають інститути, які стимулюють впровадження екологічних інновацій, включаючи нову техніку та технології, продукти, способи організації виробництва, систему екологічного менеджменту та маркетингу, що мають забезпечити охорону навколишнього середовища, створюють необхідні умови взаємодії між економічним розвитком та захистом навколишнього природного середовища.

Перш за все, необхідно забезпечити екологізацію техніки та технологій, узгодити її з природними процесами, перехід до маловідходного та безвідходного виробництва з утилізацією всіх відходів. В індустріально розвинених державах виробництво екологічної техніки та технологій є високодохідним бізнесом, саме тому екологічний ринок стрімко розвивається. Приблизно

40% світового ринку екологічної продукції припадає на США [8]. Американські компанії виробляють техніку для очищення, створюють екологобезпечні товари широкого вжитку: натуральні продукти харчування, безпечні фарби, будівельні матеріали тощо. Виробництво такої продукції вважається престижним та прибутковим, крім того, підприємства роблять собі рекламу та створюють бездоганний імідж на ринку.

Вирішення зазначених завдань передбачає екологічну реструктуризацію та екологічну модернізацію підприємства. Перша – перебудову галузевої структури як результат зниження попиту на продукцію “брудних” виробництв чи шляхом модернізації підприємств – споживачів цієї продукції. Екологічна реструктуризація сприяє зниженню використання сировини на одиницю ВВП. Друга – пов’язана зі зміною технологічної бази виробництва, що відповідає скороченню обсягу енергії, води та інших ресурсів на одиницю продукції, яка виробляється. Одним із показників екологічної модернізації виробництва є ступінь повторного використання ресурсу після його обробки, що дозволяє знизити шкідливий вплив на навколишнє середовище без скорочення сировинної можливості країни.

Вирішення задачі переходу до сталого розвитку багато у чому залежатиме від формування критичної маси еколого-орієнтованих підприємств, які все більш помітні у розвинених країнах і виступають, на наш погляд, ключовими інституціями сталого розвитку. Вони характеризуються використанням сучасних екологобезпечних факторів виробництва, маловідходних та ресурсозберігаючих технологій, з переважно інтенсивним характером розвитку, головним джерелом яких є наука. Еколого-орієнтовані підприємства передбачають трансформацію трудового чинника в людський капітал, що базується на сучасних техніко-еконо-

мічних та екологічних знаннях, а також на високій екологічній культурі. Еколого-орієнтованими підприємствами є виробничі структури, всі ланки якої мають екологічну спрямованість до досягнення мети, що забезпечують на всіх його стадіях зниження негативного навантаження на природу, гармонічне поєднання економічних, соціальних та екологічних факторів розвитку.

Розвиток еколого-економічних підприємств в Україні гальмується слабкістю фінансово-кредитних інститутів, незацікавленістю комерційних банків у їх фінансуванні. Вирішенню такої проблеми мало би сприяти створення державного некомерційного спеціального банку, головною метою діяльності якого б було фінансування екологічних програм підприємств. Засновниками банку могли би стати як Уряд так і суб'єкти господарювання, а також комерційні банки, в капіталі яких є державна частка. Екологічний банк, з одного боку, повинен мати достатню оперативно-господарську самостійність для попередження тиску та лобіювання з боку засновників, а з іншого – має знаходитися під жорстким контролем з боку наглядової ради, до складу якої входили б представники Уряду, громадських організацій та акредитованих спеціалістів.

При створенні спеціального банку відбудеться відособлення фінансових потоків окремих відновлювальних циклів, встановлюється пряма залежність обсягу асигнувань в окремі об'єкти від розміру пов'язаних з ними надходжень, що призводить до зацікавленості органу-розпорядника в мобілізації банком усіх джерел та ресурсів, збільшення ефективності використання централізованих фінансових ресурсів. Екологічні банки можуть стати реальним центром з акумуляції "розпорощених" коштів серед бюджетів та суб'єктів господарювання, які спрямовуватимуться на охорону навколишнього природного середовища.

Джерелом рефінансування такого банку могли би бути кошти державного бюджету, іноземні кредити, надані під гарантії Уряду, кошти підприємств, що розміщені на депозитах банку, кошти державних екологічних фондів, цінні папери тощо.

Екологічне кредитування має низку переваг порівняно зі штрафними санкціями за забруднення навколишнього природного середовища. По-перше, штрафи, що стягуються з підприємства, значно зменшують його економічні можливості для подолання екологічних проблем. По-друге, в умовах самофінансування у частини підприємств не знайдеться вільних коштів для здійснення природоохоронних заходів, в цьому випадку виникає проблема надання кредиту. Основними принципами кредитної політики банку мають стати: пільговий характер кредитування (низька процентна ставка); довготерміновий характер кредитів; цільовий характер кредитів на реалізацію проектів у пріоритетних економіко-екологічних галузях; конкурсний підхід при відборі інвестиційних проектів; формалізація процедури надання кредитів, колективна участь у прийнятті рішень про надання кредитів.

Водночас за "разові" забруднення, що пов'язані з грубими порушеннями технологій, необхідно накладати на підприємство штраф. Суми екологічних штрафів спрямовувати в регіональні фонди, які в свою чергу можуть виступати як інвестиційні фонди. Однією з форм інвестиційної діяльності є інноваційна діяльність, що здійснюється з метою впровадження досягнень науково-технічного прогресу в виробництво та соціальну сферу. Інноваційна діяльність охоплює розробку; впровадження нової ресурсозберігаючої технології; реалізацію довгострокових науково-технічних програм з тривалими строками окупності витрат; фінансування фундаментальних досліджень.

Іншим інституційним фактором впливу держави на процес економічного розвитку є національні програми. Вони мають розроблятися через призму екологізації. Заслуговує на увагу досвід зарубіжних країн, в яких розроблено державні програми, спрямовані на створення екологічно цінних технологій. Наприклад, в Японії створено дослідницький центр інноваційних технологій для Землі. Основний напрямок робіт пов'язаний із глобальним потеплінням та альтернативними джерелами енергії. В Німеччині діє Програма екотехнологій. В Голландії створено організацію щодо технологічних досліджень і передачі технологій. В Канаді запроваджується Програма "Технології для екологічних рішень" [7, 89].

Стосовно державної інституційної політики сталого розвитку існує два основних напрями. Перший заснований на твердженні, що вирішити екологічні проблеми можна на основі впровадження у виробництво екологічних інновацій. Так вважає, Ю. Яковець, який пише, що природні умови свого існування та еволюція людства може змінити незначним чином, а тенденція демографічної динаміки змінюється повільно, головним підвладним розуму, волі та праці людини ресурсом реалізації глобальної екологічної програми є технологічний прорив, перехід до екологізованого технологічного способу виробництва [5].

Другий напрямок державної політики впливає із неможливості подолання екологічної кризи лише технічними засобами: необхідна якісна перебудова основ цивілізації шляхом перебудови свідомості у суспільстві.

Інституційна діяльність держави із запровадження екологічної свідомості та розвиток культури суспільства повинні здійснюватися за наступними напрямами: розробка правових основ екологічної освіти та культури; підготовка фахівців у галузі екологічної освіти; включення питань ста-

лого розвитку до змісту освітніх програм; всебічна підтримка суспільних ініціатив з формування екологічної культури; розробка та пропаганда стандартів екологічної поведінки; забезпечення соціальної реклами екологічної поведінки; включення питань з екології в систему професійної атестації; підтримка екологічної активності населення; підтримка екологічної ініціативи бізнесу.

Література

1. Закон України "Про охорону навколишнього природного середовища" № 1264 від 25.06.1999.
2. Закон України "Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року" № 2818 від 21.12.2010.
3. Гэлбрейт Д. К. Экономические теории и цели общества: Пер. с англ. / Под общ. ред. и с предисл. Н. Н. Иноземцева, А. Г. Милейковско-го. – М.: Прогресс, 1979. – 406 с.
4. Приоритеты национальной экологической политики России / Под ред. В. М. Захарова. – М.: Наука. 1999.
5. Яковец Ю. В. Глобализация и взаимодействие цивилизаций. – М.: ЗАО "Изд-во "Экономика", 2003. – 441 с.
6. Стратегія економічного і соціального розвитку України (2004-2015) "Шляхом Європейської інтеграції": затв. Указом Президента від 28 квітня 2004 р. / Авт. кол.: А. С. Тульчинський, В. М. Гаєць та ін.; Нац. ін-т стратег. дослідж., Ін-т економіки, прогнозування НАН України, М-во економіки та з питань європ. інтегр. України. – К., 2004. – 416 с.
7. Василенко В. А. Экология и экономика: проблемы и поиски путей устойчивого развития. Аналитический обзор. – Новосибирск, 1997.
8. Закон України № 187 від 5.05.1998 "Про відходи".
9. Конституція України.
10. Офіційний портал Міністерства охорони навколишнього природного середовища України.
11. Офіційний портал Міністерства фінансів України.