

В.Р. Дідух,  
аспірант кафедри державного управління  
та місцевого самоврядування ЛРІДУ НАДУ

## ЕКОНОМІЧНІ МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ

*Розглянуто складові елементи економічного механізму природокористування та природоохоронної діяльності. Визначено основні недоліки діючого економічного механізму. Обґрунтовано необхідність удосконалення організаційно-економічних важелів природокористування і природоохоронної діяльності.*

**Ключові слова:** економічні механізми, фінансові механізми, екологічна політика, навколишнє природне середовище, природоохоронна діяльність, природокористування.

Одним із принципів, на яких базується національна екологічна політика, є рівність трьох складових розвитку держави (економічної, екологічної, соціальної), що зумовлює орієнтування на пріоритети сталого розвитку та врахування екологічних наслідків під час прийняття економічних рішень.

Проте відсутність ефективної системи управління у сфері охорони навколишнього природного середовища та більш повільне, ніж очікувалося, проведення структурних реформ і модернізації технологічних процесів в умовах зростання національної економіки призводить до збільшення рівня забруднення та зумовлює підтримку старих, неефективних підходів до використання енергетичних і природних ресурсів [5].

Постановою Верховної Ради України «Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки» ще в 1998 р. економічний механізм природокористування та природоохоронної діяльності визначено одним зі складових механізму реалізації державної екологічної політики.

Багато положень цього документа не втратило своєї актуальності, однак у цілому він уже не відповідає вимогам сьогодення, оскільки за період, який минув із 1998 р., відбулися значні події на міжнародному рівні, які визначили подальший розвиток екологічних стратегій, а в Україні суттєві зрушення в напрямі посилення економічної діяльності.

Метою даної роботи є дослідження нині діючого економічного

механізму природокористування із врахуванням процесів глобалізації економіки та розвитку ринкових відносин. Впливовими факторами є також рішення Київської конференції міністрів навколишнього природного середовища «Довкілля для Європи» (2003 р.), Всесвітнього самміту зі сталого розвитку в м. Йоганнесбурзі (2002 р.), перспективи вступу України до СОТ, положення низки міжнародних зобов'язань України у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Серед вчених, які працюють у цьому напрямку, можна виділити наукові роботи О. Васюти [2], О. Веклича [3], В. Бугаса [3], В. Голяна [4], Є.В. Хлобистова [6].

За визначенням Є. Хлобистова, економічними механізмами (інструментами) екологічної політики є комплекс організаційних, нормативних та правових заходів, спрямованих на оптимальну взаємодію економіки та навколишнього середовища по відношенню до людини. Іншими словами, це система державного стимулювання, попередження та обмеження різноманітних видів діяльності, пов'язаної з небезпечним для людини впливом на навколишнє середовище [6, с. 745].

На відміну від адміністративних, економічні механізми екологічної політики є відносно новими для України. Вони пов'язані з упровадженням ринкових відносин.

Уперше перехід від переважно адміністративних до переважно економічних методів управління природокористуванням і охороною навколишнього середовища було проголошено постановою Уряду СРСР від 7 січня 1988 року «Про корінну перебудову справи охорони природи в країні» № 32. У Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» окремим розділом передбачено застосування економічного механізму забезпечення охорони навколишнього природного середовища, що включає в себе такі складові елементи:

- збори за спеціальне використання природних ресурсів (ст. 43);
- збори за забруднення навколишнього природного середовища (ст. 44);

- збори за погіршення якості природних ресурсів (ст. 45);
- організація і діяльність екологічних фондів (ст. 47);
- стимулювання в системі охорони навколишнього природного середовища шляхом надання податкових та кредитних пільг, інших фінансових механізмів (ст. 48);
- екологічне страхування (ст. 49) [1].

Фінансові механізми екологічної політики як складова частина економічних механізмів екологічної політики є комплексом організаційних та інституційних заходів, спрямованих на кредитно-фінансове забезпечення формування та реалізації екологічної політики відповідно до рівня розвитку продуктивних сил і соціальних пріоритетів щодо якості довкілля й раціонального природокористування [6, с. 745].

Згідно з чинним законодавством, фінансування екологічних проектів відбувається за рахунок:

- Державного та місцевих бюджетів;
- кредитів та позик фінансових установ;
- фондів охорони навколишнього природного середовища всіх рівнів;
- власних коштів підприємств;
- добровільних пожертв донорів (у т. ч. грантів міжнародних організацій), а також власних коштів громади, що залучаються на благочинних засадах.

Механізм плати за забруднення навколишнього природного середовища, впроваджений постановою Кабінету Міністрів України від 13 січня 1992 р. № 18 «Про затвердження порядку визначення плати і стягнення платежів за забруднення навколишнього природного середовища та Положення про республіканський позабюджетний фонд охорони навколишнього природного середовища», став одним із перших еколого-економічних інструментів природоохоронної діяльності, направлених на запобігання виснаження природних ресурсів, скорочення викидів, скидів забруднюючих речовин та розміщення відходів, припинення безоплатного використання

навколишнього середовища як приймального забруднюючих речовин.

З 1992 р. вищезазначеною Постановою в Україні створено систему позабюджетних державних цільових фондів охорони навколишнього природного середовища (далі – ФОНПС) на загальнодержавному та місцевому рівнях, до яких надходила частина плати за забруднення, пеня та штрафи. З 1998 р. вони включені у склад відповідних бюджетів і є одним із найважливіших фінансово-економічних механізмів природоохоронної діяльності.

У формуванні, розподілі та використанні коштів Державного та місцевих ФОНПС є багато недоліків, які часто викликають до них недовіру.

Джерелом формування цих фондів є кошти від сплати збору за забруднення навколишнього природного середовища. Платежі за забруднення зараховуються до Державного, Автономної Республіки Крим, обласних та місцевих ФОНПС у співвідношенні 30:50:20; а Державного і фондів міст Київ та Севастополь – 30:70.

Кошти Державного фонду використовуються для фінансування витрат, передбачених Положенням про Державний фонд охорони навколишнього природного середовища та відповідно до Переліку видів діяльності, що належать до природоохоронних заходів.

Існуючий порядок функціонування системи бюджетних Державного та місцевих ФОНПС не сприяє ефективній діяльності в галузі охорони довкілля і раціонального використання природних ресурсів. Невикористанні кошти цих фондів усіх рівнів наприкінці року перераховуються в загальні доходи відповідних бюджетів і значна їх частина використовується не за цільовим призначенням. При цьому наявність коштів на охорону довкілля завжди залишається під сумнівом.

Головним недоліком системи фінансування природоохоронної діяльності є значна розпорошеність обмежених коштів, що не заважає ефективно впроваджувати екологічну політику та реалізовувати масштабні еколого-інвестиційні проекти. Так, станом на 1 січня 2006 р., загальна

кількість фондів становила 10 084. До них належать: сільські, селищні, міські, районні, Республіканський АР Крим, обласні, Севастопольський, Київський міські та Державний фонд охорони навколишнього природного середовища.

Актуальними напрямками розвитку означеної сфери є розширення позабюджетних джерел та запровадження нового механізму фінансування екологічної сфери відповідно до ринкових реформ.

З метою централізації планових видатків на фінансування природоохоронних заходів, пов'язаних із відтворенням і підтриманням природних ресурсів у належному стані та передбачених загальнодержавними програмами охорони довкілля, починаючи з 1994 р. у складі Державного бюджету України року виділено розділ «Охорона навколишнього природного середовища та ядерна безпека».

Проте у загальній сумі витрат на природоохоронні заходи роль державного бюджетного фінансування з Державного ФОНПС та зазначеного Державного бюджету незначна. Більшість екологічних витрат здійснюється з позабюджетних джерел, головним чином коштів підприємств, а це переважно поточні витрати. Питома вага державних витрат в Україні є меншою за 10 %, а в країнах Організації Економічного Співробітництва та Розвитку ця частка в середньому складає 55 %.

Для впровадження механізму індексації нормативів збору відповідно до інфляційних процесів внесено зміни до Інструкції про порядок обчислення та сплати збору за забруднення навколишнього природного середовища.

У розвиток еколого-економічного механізму природокористування була розроблена нормативно-правова база та введена плата за:

- спеціальне використання водних ресурсів та за користування водами для потреб гідроенергетики і водного транспорту;
- користування надрами для видобування корисних копалин;
- користування надрами в цілях, не пов'язаних із видобуванням корисних копалин;

– користування надрами для видобування мінеральних підземних вод.

Основні вади вітчизняного економічного механізму екологічної політики полягають також у тому, що, по-перше, він не спроможний зацікавити товаровиробників у проведенні природоохоронних заходів за власний рахунок; по-друге, недостатньо взаємопов'язаний з іншими показниками та важелями розвитку господарської діяльності; по-третє, недостатньо оперативно та ефективно реагує на динаміку еколого-економічних процесів у державі [2, с. 267].

Платники екологічних і ресурсних платежів не зацікавлені як у відрахуванні коштів до бюджетів та природоохоронних фондів, так і в здійсненні природоохоронних заходів. Це пов'язано з тим, що підприємства, які сплатили екологічні збори за використання ресурсів і платежі за забруднення довкілля, не отримують відчутної економічної підтримки у реалізації власних природоохоронних заходів. Тому природокористувачі розглядають екологічні та ресурсні платежі як додатковий податок і прагнуть будь-якими засобами знизити їх шляхом перекручування звітності, отримання пільг або звільнення від платежів.

Як зазначає О. Веклич, економічний механізм у галузі охорони навколишнього природного середовища і природокористування існує в багатьох розвинутих країнах і поєднує дві великі групи регуляторів екологічної поведінки суб'єктів господарювання.

Перша група спрямована на примушення забруднювачів довкілля обмежувати свою еколого-деструктивну діяльність. Друга група регуляторів, яка активізує природоохоронну діяльність товаровиробників у розвинутих країнах, спрямована на спонукання природокористувачів до поліпшення стану навколишнього природного середовища.

Існуючий в Україні економічний механізм екологічного управління здебільшого оперує групою таких регуляторів екологічної поведінки товаровиробників, які змушують їх обмежувати свою природоруйнівну діяльність згідно з вимогами нормативних актів, постанов і законів. Однак

явна спрямованість вітчизняного економічного механізму екологічного регулювання на пріоритет методу «батога» стосовно природокористувачів, які працюють у нинішніх складних економічних і соціальних умовах, аж ніяк не стимулює їхню зацікавленість у дотриманні екологічних норм та зниженні техногенних навантажень на природу.

Такий механізм не спонукає їх до використання екологічно безпечних способів господарювання, зупиняє природоохоронну діяльність, обмежує впровадження інноваційних екологоорієнтованих технологій, що спричинює закономірне погіршення якості довкілля. Отже, виявляється неконструктивність економічного інструментарію існуючого механізму, який не здатний заохотити суб'єктів господарювання задля досягнення екологічних цілей і створити необхідні фінансові умови для реалізації природоохоронних заходів [3, с. 53].

Україна приєдналась до процесу «Довкілля для Європи», провідною ідеєю якого є інтеграція екологічної політики з політикою державного управління (включаючи економічну). Наша держава має будувати свою економічну систему природокористування адекватно до цілей, вимог, правил, принципів, стандартів екологічної політики ЄС.

Головна відмінність вітчизняної системи екологічного оподаткування від європейської полягає в тому, що механізми її реалізації є неефективними, оскільки не створюють в економічних агентів реальних стимулів для природоохоронних дій. Економічний механізм природокористування має переважно фіскальну спрямованість, виступає засобом нагромадження фінансових ресурсів у владних структурах. Складається враження, що держава переважно декларативно виступає за збереження довкілля, а насправді є таким суб'єктом природокористування, якому вигідне виснажливе використання ресурсів, оскільки за рахунок зборів за використання природних ресурсів поповнюються бюджетні кошти.

Зважаючи на еколого-економічну ситуацію в Україні, обставини господарювання, що складаються у процесі переходу до ринку, та досвід

організації природоохоронної діяльності в країнах – членах ЄС, пріоритетним напрямом формування дієвої екологічної політики слід вважати фінансово-економічне заохочення суб'єктів господарювання, які прагнуть знизити обсяги шкідливих викидів і відходів виробництва. Стрижнем екологічної політики України має бути стимулювання природоохоронної діяльності, яке ґрунтується на існуючій методологічній базі, апробованій вітчизняною практикою, а також враховує досягнення інших країн у вирішенні екологічних проблем.

Удосконалення діючого економічного механізму природокористування і природоохоронної діяльності та формування стабільних джерел фінансування природоохоронних заходів в умовах переходу до ринкових відносин має стати органічною складовою системи управління і регулювання економіки, стимулювати охорону і відтворення природно-ресурсного потенціалу країни шляхом створення відповідних економічних умов (інвестиційних, податкових, кредитних тощо).

На сьогодні екологічні фактори включені у систему пріоритетів економічної політики. Найбільш визначальними пріоритетами є:

- удосконалення фіскального регулювання природокористування через упровадження перспективних форм і методів нарахування (адміністрування) ресурсних платежів та екологічних зборів;

- розбудова фінансово-кредитної та банківської систем, що матимуть природно-ресурсну та екологічну спрямованість і прискорюватимуть інноваційне оновлення засобів виробництва в природно-ресурсній сфері;

- широкомасштабне впровадження у практику господарської діяльності елементів екологічного менеджменту з метою постового входження вітчизняних підприємств-природокористувачів у систему екологічних стандартів, що функціонує в країнах розвинутого капіталізму [3, с. 21].

Одним із можливих шляхів залучення фінансових ресурсів для реалізації природоохоронних програм з отримання кредитів через банківські установи. Щороку в державному бюджеті передбачаються відповідні кошти для



фінансової підтримки природоохоронної діяльності, у т.ч. через механізм здешевлення кредитів комерційних банків.

Перспективним фінансово-економічним важелем реалізації державної екологічної політики вважалося створення Національного екологічного фонду. Однак відповідний законопроект у 2006 р. було відхилено.

З метою розширення податкової бази справляння збору за забруднення навколишнього природного середовища вдосконалення і конкретизації норм щодо механізмів його справляння Міністерством охорони навколишнього природного середовища України підготовлено розділ „Екологічний податок” до проекту Податкового кодексу України, де планується збільшення ставок податку за розміщення відходів у середньому в три рази. Переглянуто також механізм сплати податку від пересувних джерел забруднення.

Проводиться робота щодо створення механізму оподаткування екологічно-небезпечної продукції, що імпортується або виробляється в Україні.

У жовтні 2007 р. розпорядженням Кабінету Міністрів України схвалено Концепцію Стратегії національної екологічної політики України на період до 2020 р., в якій передбачено вдосконалення економічного та фінансового механізмів реалізації національної екологічної політики, визначення джерел фінансування.

Екологічна стратегія України вимагає перш за все принципово нової концепції національної економічної політики. Здійснення сучасної екологічної політики є насамперед економічною проблемою тому потребує термінового запровадження дієвих заходів та нових принципів і підходів щодо збереження, невиснажливого використання та відтворення природних ресурсів.

Оскільки головним джерелом видатків на охорону навколишнього природного середовища повинні бути кошти підприємств-забруднювачів, потрібно створити фінансовий механізм залучення приватного капіталу в природоохоронну діяльність (наприклад, лізинг).

Необхідно також реформувати порядок використання коштів фондів охорони навколишнього природного середовища, які є важливим джерелом фінансування заходів з охорони навколишнього природного середовища.

Незадіяним повною мірою джерелом коштів на потреби охорони навколишнього природного середовища є міжнародна технічна допомога та впровадження так званих гнучких механізмів Кіотського протоколу до Рамкової конвенції ООН про зміну клімату. Ефективність міжнародної допомоги могла бути значно більшою, за умови адекватної дії національних еколого-економічних механізмів.

#### Список використаних джерел

1. Закон України “Про охорону навколишнього природного середовища” від 25 червня 1991 р. № 1264-ХІІ // ВВР України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.
2. *Васюта О.А.* Екологічна політика України на зламі тисячоліть : моногр. – К. : КМУ, 2003. – 306 с.
3. *Веклич О.О., Бугас В.В.* Потрібен “євроремонт” економічного механізму екологічного регулювання // Вісн. НАН України. – 2006. – № 3. – С. 49 – 57.
4. *Голян В.А.* Природокористування як сфера економічних відносин: суперечності та пріоритети // Економіка та держава. – 2007. – № 6. – С. 20 – 22.
5. Розпорядження Кабінету Міністрів України “Про схвалення Концепції національної екологічної політики України на період до 2020 року” від 17 жовт. 2007 р. № 880-р. – Режим доступу : < <http://www.rada.gov.ua> >
6. *Хлобистов Є.В.* Фінансові механізми екологічної політики // Стратегія розвитку України (економіка, соціологія, право) : наук. журн. – Вип. 3-4 / голов. ред. О.П. Степанов – К. : НАНУ, 2004. – С. 744 – 752.

#### ***Didukh V.R. Economics mechanisms of realization of public ecological policy.***

The economic mechanism constituents of natural management and environment protection activity are considered. Basic shortcomings economic mechanism is determined. Grounded necessity of improvement economical and organizational mechanisms of natural management and environment protection activity is substantiated.

**Key words:** economics mechanisms, financials mechanisms, ecological policy, natural environment, environment protection activity, natural management.

#### ***Дидух В.Р. Экономические механизмы реализации государственной экологической политики.***

Рассмотрены составные элементы экономического механизма природоиспользования и природоохраны. Определены основные недостатки операционного экономического механизма. Обоснована потребность усовершенствования организационно-экономических рычагов природоиспользования и природоохраны.

**Ключевые слова:** экономические механизмы, финансовые механизмы, экологический полис, естественная окружающая среда, природоохранная деятельность, природоиспользования.