

ІНСТИТУЦІОНАЛЬНІ ЗРУШЕННЯ В НАПРЯМКУ ЕКОНОМІКО-ЕКОЛОГІЧНОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ

Визначені характерні особливості і еволюційні стадії інституціональних засад економіко-екологічної трансформації, проаналізовані особливості інституціонального середовища на національному, місцевому і міжнародному рівнях, розглянуті основні недоліки функціонування інституціонального механізму забезпечення безпечного розвитку економіко-екологічних систем та запропоновані напрямки їх подолання.

Ключові слова: *інститут, інституціональний механізм, економіко-екологічна трансформація.*

Вступ. Ускладнення проблем економіко-екологічного розвитку України загалом та пошуки шляхів прискорення економіко-екологічної трансформації потребують глибокого та всебічного конструктивного вивчення й аналізу. Необхідно зазначити, що економіко-екологічна трансформація в глобальному вимірі можлива лише за таких умов:

- підвищення інвестиційної активності екологічного спрямування через створення сприятливого макроекономічного середовища і забезпечення інвестиційної безпеки;
- інституціональної трансформації для зниження трансакційних і адміністративно-управлінських витрат при підтримці на необхідному рівні потенціалу державної системи регулювання;
- структурної перебудови господарського комплексу для інтеграції новітніх досягнень науки і техніки у виробництво та створення екологічно безпечних та конкурентоздатних товарів;
- удосконалення механізмів і інструментів екологічного менеджменту за результатами світового досвіду щодо їх впровадження;
- розвитку ринкового механізму регулювання безпечного розвитку за підтримки моделі економіко-екологічного партнерства по виконанню міжнародних конвенцій з охорони довкілля.

Мета дослідження. Оскільки удосконалення системи управління природоохоронною діяльністю є найбільш резонансним питанням сьогодення, то недостатній ступінь дослідження інституційних проблем в умовах соціально-економічних трансформацій в Україні зумовили мету і зміст дослідження.

Метою даної роботи є аналіз процесів становлення та розвитку інституціональних засад економіко-екологічної трансформації на національному, місцевому і міжнародному рівнях задля визначення основних недоліків функціонування та напрямків їх подолання.

Методи дослідження. Методологічною основою дослідження є теоретичні положення економічної науки, праці в галузі економіки природокористування і охорони навколишнього природного середовища та системний підхід.

Результати дослідження та їх аналіз. Трансформаційний потенціал та стратегічні імпульси його розвитку створюють адаптаційні можливості ефективної економіко-екологічної трансформації факторів впливу в умовах реалізації концепції сталого розвитку. Комплексний і системний процес економіко-екологічної трансформації пов'язаний із забезпеченням безпеки розвитку економіко-екологічних систем на основі позитивного впливу трансформаційних мотивів, одним з яких і чи не найвагомим є інституціональні засади природоохоронної діяльності.

Проблемам трансформації інституціонального механізму природокористування, розробці інституціональної моделі природокористування в умовах глобальних викликів присвячені роботи таких вчених як З.В.Герасимчук, В.А.Голян, І.М.Вахович, М.А.Хвесик.

Інституціональні зрушення - це одночасно і чинник і процес економіко-екологічної трансформації. Існуюча інституціональна структура як спадок адміністративно-командної системи із централізованим управлінням не відповідає вимогам економіко-економічної трансформації та створює низку проблем і перешкод. Ситуація, що склалася в Україні, характеризується потрібною трансформацією, тобто одночасно відбуваються три перехідних процеси: перехід від командної до ринкової економіки (ринкова економіка ігнорує за визначенням екологічну і соціальну складові), перехід від індустріального до постіндустріального суспільства, перехід до сталого розвитку (економіко-еколого-соціо збалансований розвиток).

Оскільки саме інституціональні передумови управління економіко-екологічною трансформацією покликані забезпечити прозорі умови функціонування та можливості нарощення інвестиційного потенціалу розбудови необхідної інфраструктури, то трансформація в системі управління має проходити поетапно із врахуванням інституціональної підготовленості щодо впровадження спроектованих заходів.

За визначенням Д.Норта, інститут – це правило гри в суспільстві, незалежно від сфери його діяльності, інститут виконує такі функції як регулювання поведінки людей для запобігання збиткам чи їх компенсації, мінімізація витрат на домовленості та організація процесу передачі інформації чи навчання. В рамках аналізу інститутів відокремлюють інституціональні угоди – це договори між окремими індивідами щодо зниження трансакційних витрат та інституціональне середовище – це сукупність правил, норм і санкцій, в рамках яких укладаються інституціональні угоди, тобто це політичні, юридичні і соціальні рамки взаємодій між людьми. Якщо спочатку неоінституціоналісти (Р.Коуз, О.Вільянсон) вважали інституціональне середовище екзогенним, то наприкінці 1970-х років виник напрям досліджень еволюції інституціонального середовища в часі і впливу цієї еволюції на економічне зростання (Д.Нортон) [3]. Інститут є історичною категорією і тому формування інституціональної системи має враховувати попередню траєкторію розвитку для проектування довгострокових економіко-екологічних змін. Еволюційний розвиток інституціональної структури передбачає поступові зміни взаємовпливів формальних і неформальних інститутів, подолання протиріч і протидій. З інститутом держави пов'язана трансформація неформальних інститутів по збереженню довілля в формальні (екологічні обмеження розвитку економіки і суспільства трансформуються в формальні законодавчі природоохоронні норми і правила). Таким чином, держава створює формальні інститути: інститут власності на природні ресурси, нормативно-правову базу природоохоронної діяльності і природокористування, забезпечує дію механізмів контролю і виконання та ін. і саме від ефективної екологічної політики держави залежать напрямки і темпи інституціональної трансформації, її результативність.

Інституціональний механізм економіко-екологічної трансформації – це сукупність організацій, інституцій, форм і методів, що використовуються для узгодження інтересів різних ієрархічних рівнів в економіко-екологічних системах. Основою інституціонального механізму економіко-екологічної трансформації виступає побудова ієрархічної системи взаємозв'язків між макро-, мезо- і мікро- рівнями функціонування економіко-екологічних систем, а також системи горизонтальних взаємозв'язків.

В розвинених країнах узгодження інтересів відбувається, оскільки досить сильно відчувається вплив неформальних інститутів, громадська думка впливає на розвиток як виробничої, так і невиробничої сфери через стандарти екологічної відповідності, в

таких умовах дотримання екологічних стандартів виступає вагомішою конкурентною перевагою. В цих країнах оптимальний баланс адміністративних та ринкових регуляторів економіко-екологічної безпеки вже склався [2].

Дослідження існуючих проблем інституціонального середовища економіко-екологічної трансформації свідчать про необхідність першочергової трансформації таких базових інститутів як структура системи управління, форми і права власності, бо саме вони визначають рамки володіння, користування і розпорядження природно-ресурсним потенціалом [1]. Не викликає сумніву, що Україна належить до групи держав з нераціональною системою інститутів і тому потребує корінної інституціональної перебудови на наукових засадах.

Для визначення недоліків функціонування існуючого інституціонального механізму в природоохоронній діяльності розглянемо еволюційні етапи його розвитку. Оскільки інститути – це правила гри в суспільстві, регулятори поведінки, то необхідно в першу чергу розглянути систему законодавчо закріплених регуляторів екологічної поведінки членів суспільства. В роботі А.Толстоухова і М.Хилько [8] стосовно пошуків стратегем екобезпечного розвитку зазначено, що до середини 80-х років минулого століття визнавався пріоритет адміністративно-правових заходів щодо зниження техногенного навантаження на довкілля, позитивним результатом чого стало створення структури державних органів і громадських організацій, до функцій яких входило забезпечення природоохоронної діяльності від місцевого до національного рівнів. Були створені основи систем екологічного права, стандартів і нормативів, що регламентують діяльність суб'єктів господарювання згідно критеріїв екологічної безпеки. На цьому етапі формувалось і вдосконалювалось інституціональне середовище природоохоронної діяльності. Наступний етап почався з 80-х років і триває донині, в екологічних політиках домінують економічні методи стимулювання оптимального використання навколишнього природного середовища.

В Україні процес формування і розвитку інституціонального середовища природоохоронної діяльності почався з початку 1990-х років з прийняттям Закону України „Про охорону навколишнього природного середовища”, проте в такому запізненні так і не були враховані переваги можливості використання світового досвіду з цих питань. Сама сутність механізму регулювання дій природокористувачів і природозабруднювачів полягає в існуванні інститутів плати за використання природних ресурсів і забруднення навколишнього природного середовища, по суті це нормативно-методичні основи введення, розрахунку платежів, їх сплати і розподілу. Головна мета дії цього механізму полягає в економічному примусі і стимулюванні природоохоронної діяльності та концентрації фінансових ресурсів в фондах охорони навколишнього природного середовища.

Еволюційні етапи розвитку фондів навколишнього природного середовища [4] в Україні можна представити по роках таким чином:

1991р. - Прийняття Закону України „Про охорону навколишнього природного середовища” - про створення системи фондів охорони навколишнього природного середовища.

1992р. - Створення фондів на підставі Постанови Кабінету Міністрів, обговорення, що збори за забруднення навколишнього природного середовища направляються до екологічних фондів, які засновані як не бюджетні. Збори за забруднення навколишнього природного середовища розподіляються у такій пропорції:

- 10% - до Державного фонду;
- 20% - до обласних фондів;
- 70% - до місцевих фондів.

В Україні створено 1534 екологічних фондів. Відповідальність за стягнення зборів покладена на державні екологічні органи.

1998р. - Внесені зміни до Закону України „Про охорону навколишнього природного середовища”, у відповідності з якими всі екологічні фонди включені до складу Державного та місцевих бюджетів України.

1999р. - Відповідальність за стягнення зборів за забруднення навколишнього природного середовища покладена на державні податкові органи, що привело до зростання надходжень.

2000р. - Зміна пропорцій розподілу зборів:

30% - до Державного фонду;

50% - до обласних фондів;

20% - до місцевих фондів.

Наслідком такого розподілу стала концентрація ресурсів на державному і обласних рівнях.

2001р. - Індикація зборів за забруднення привела до збільшення надходжень.

2006р. - Щорічна індикація нормативів зборів на індекс споживчих цін (інфляцію).

2007р. - В Законі України „Про державний бюджет на 2007р.” змінюється розподіл: 65% збору за забруднення навколишнього природного середовища та грошових стягнень за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища внаслідок господарської та іншої діяльності, формують спеціальний фонд Державного бюджету 2007р. та 35 % збору залишається на місцях, в тому числі: до місцевих бюджетів (сільських, селищних, міських) - 10 %, обласних та республіканського бюджету Автономної Республіки Крим - 25%, Київського та Севастопольського міських бюджетів - 35 %.

2009р. - Повернення до попереднього розподілу: 30% до спеціального фонду Державного бюджету, і додатково збір за утворення радіоактивних відходів і їх тимчасове зберігання та 70% збору за забруднення спрямовується до місцевих бюджетів. За забруднення без затверджених лімітів або понадлімітне підвищено коефіцієнт кратності до 10.

2011р. - Прийняття Податкового кодексу України. Збори за забруднення навколишнього природного середовища узагальнені як екологічний податок. Причому екологічний податок (крім податку, що справляється за утворення радіоактивних відходів (включаючи вже накопичені) та/або тимчасове зберігання радіоактивних відходів їх виробниками понад установлені особливими умовами ліцензії строк, зараховується у таких пропорціях:

1) до спеціального фонду державного бюджету:

у 2011-2012 роках - 30 відсотків;

у 2013 році - 53%, з них 33% відсотки із спрямуванням на фінансове забезпечення виключно цільових проектів екологічної модернізації підприємств у межах сум сплаченого ними екологічного податку у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України;

з 2014 року – 65%, з них 50% із спрямуванням на фінансове забезпечення виключно цільових проектів екологічної модернізації підприємств у межах сум сплаченого ними екологічного податку у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України;

2) до спеціального фонду місцевих бюджетів:

у 2011-2012 роках - 70%, у тому числі: до сільських, селищних, міських бюджетів - 50%, обласних бюджетів та бюджету Автономної Республіки Крим – 20%, бюджетів міст Києва та Севастополя – 70%;

у 2013 році – 47%, у тому числі: до сільських, селищних, міських бюджетів - 33,5%, обласних бюджетів та бюджету Автономної Республіки Крим - 13,5%, бюджетів міст Києва та Севастополя – 47%;

з 2014 року – 35% надходжень від екологічного податку буде спрямовуватись до спеціального фонду місцевих бюджетів [6].

Як свідчить аналіз еволюційних етапів розвитку фондів охорони навколишнього природного середовища в Україні, єдиний підхід до формування ефективного інституціонального середовища відсутній. Тенденції розвитку мають коливальний характер від централізації до децентралізації і навпаки. Означений на перспективу розподіл надходжень від сплати екологічного податку свідчить про майбутню централізацію. Проте є позитивні зрушення – це спрямування 50% надходжень до Державного фонду охорони навколишнього природного середовища для фінансування проектів з екологічної модернізації підприємств в рамках сплачених ними сум екологічного податку. По суті це положення нагадує цільові інвестиційні рахунки, для підприємств це додаткове джерело інвестування, оскільки сплачені кошти за забруднення будуть повернуті для здійснення екологічної модернізації, що безумовно є позитивним економічним стимулом.

Аналіз інституційних засад діяльності регіональних і місцевих фондів свідчить про численні протиріччя їх функціонування, передусім керівництво фондами здійснюють в різному ступені обласні ради разом із Головними фінансовими управліннями і державними податковими адміністраціями в областях і Державними управліннями охорони навколишнього природного середовища. Кошти фондів використовуються нерационально, при значному дефіциті коштів на природоохоронну діяльність щорічно має місце залишок невикористаних коштів, що свідчить про неефективне використання навіть наявних коштів за поглиблення екологічних проблем. На місцевому рівні відбувається розпорошення коштів між чисельними малими фондами, що не дозволяє фінансувати масштабні заходи з охорони довкілля.

Основними недоліками існуючого інституціонального механізму природоохоронної діяльності є:

1. Порушення природоохоронного законодавства розпорядниками коштів, має місце використання їх на соціальні виплати за постійного дефіциту бюджету, порушується принцип самого існування екологічних зборів та їх цільове використання.

2. Відсутність чіткого управління фондами не забезпечує прозорості їх функціонування, що негативно відображається на екологічній свідомості підприємств-платників зборів за забруднення.

3. Має місце незаконне звільнення підприємств-забруднювачів від сплати зборів за забруднення навколишнього природного середовища.

4. Видатки фондів здійснюються у вигляді грантів – безповоротної фінансової допомоги, що теж призводить до низки зловживань та неефективного використання коштів.

5. Висока залежність від інфляційних коливань.

6. Відсутня узгодженість міжрегіональних інтересів при фінансуванні природоохоронних заходів.

7. Залишається проблемою підвищення фахового рівня співробітників органів екологічного контролю та природоохоронного управління.

Вирішальним чинником створення перспективних форм інститутів природоохоронної діяльності виступає активна діяльність органів державної влади зі створення сприятливих інституціональних передумов розвитку та консультативної підтримки на початкових етапах, про що свідчить досвід розвинених країн – у США за останні роки субсидії держави на природоохоронні витрати склали понад 63%, в ФРН і

Франції – близько 70%, в Японії – більше 80%, причому традиційно перевага надається методам фінансової підтримки екологічних заходів [2], таким як:

- інвестиції підприємствам для придбання екологічного устаткування;
- цінове стимулювання виробництва екологічно чистої продукції;
- пільгові позики для інвестицій природоохоронного призначення;
- податкові пільги для прискореної амортизації устаткування екологічного призначення;
- гранти на дослідження і розробки по застосуванню екологічних технологій і техніки, інвестування наукових досліджень природоохоронного призначення;
- позики і субсидії на проведення екстрених заходів із боротьби з надзвичайними подіями;
- субсидії на виробництво екологічної техніки, екологічних товарів і послуг, на розвиток екологічної інфраструктури;
- безпроцентні позики для фінансування будівництва очисних споруд;
- фінансування екологічних послуг (екологічного аудиту, експертизи тощо);
- часткова компенсація витрат на природоохоронні заходи;
- вільний доступ до інформації по екобезпечних технологічних і технічних розробках.

Для України залишається проблемою недосконалість нормативно-правової бази для легалізації і трансферу природоохоронних технологій, відсутність передумов формування корпоративних структур та багато інших.

В роботі О.Є.Рубеля [7] розглянуті інституціональні засади економіко-екологічного співробітництва в Чорноморському регіоні та надані пропозиції стосовно питань міжнародної політики. Забезпечення економіко-екологічного розвитку і сталості навколишнього природного середовища можливе лише за умови гармонізації законодавства і політики за єдиними стандартами, імплементації міжнародних конвенцій, оцінки впливів на соціо-екологічну сферу та забезпечення прозорості, на жаль, ці вимоги не виконуються. Запропоновані такі основні шляхи, механізми і кроки по розвитку інституціонального середовища економіко-екологічного співробітництва:

- врахування екологічних пріоритетів в усіх відповідних політиках і секторальних планах на міжнародному, національному та регіональному рівнях;
- розробка механізмів реалізації положень міжнародних угод та забезпечення виконання всіх взятих зобов'язань;
- завершення процедур для набуття чинності Плану дій при надзвичайних ситуаціях до Протоколу про співробітництво в боротьбі із забрудненням Чорного моря;
- розвиток законодавчої бази для запровадження принципів екосистемного підходу та інтегрованого управління на всіх рівнях політики і практики;
- запобігання перенесенню неефективних технологій та технологій, що не відповідають стандартам ЄС, за допомогою удосконалення чинного законодавства;
- удосконалення системи національного регулювання інвестиційного забезпечення впровадження інноваційних технологій з метою запобігання передачі застарілих технологій з експортними кредитами, арбітражними та державними гарантіями;
- посилення національних систем регулювання з метою інтерналізації соціальних витрат та екстерналій для всіх нових інвестицій.

Таким чином нагальною постає проблема удосконалення інституціональної структури у відповідності до цілей економіко-екологічної трансформації, що передбачає розробку комплексу заходів щодо гармонізації організаційно-економічного середовища та подолання системних суперечностей розвитку.

Заходи щодо удосконалення інституціонального механізму економіко-екологічної трансформації повинні вирішувати такі завдання [5]:

- врахування екологічного імперативу в процесі прийняття управлінських рішень, активізація механізму зворотного зв'язку в межах владних структур всіх рівнів;
- удосконалення і гармонізація екологічного законодавства на національному і міжнародному рівнях;
- підвищення ефективності організаційно-економічних стимулів, попередня оцінка різних факторів впливу на довкілля, надання послуг екологічної експертизи та екологічного аудиту на всіх стадіях процесу від проектування до впровадження екологічних технологій;
- оптимізація владних повноважень в системі екологічного управління та реалізація системи екологічної відповідальності в межах органів влади, побудова критеріїв і показників результативності діяльності органів влади у сфері охорони довкілля;
- фінансове забезпечення та формування фінансово-економічного механізму економіко-екологічної трансформації.

Висновки. Удосконалення інституціонального механізму безумовно має на меті забезпечити збалансованість та пропорційність, збереження цілісності і безпеку розвитку підсистем для поєднання та підсилення синергетичного ефекту функціонування економіко-екологічних систем. Інституційні заходи покликані створити гнучку систему управління природоохороною діяльністю за дотримання екологічних пріоритетів економічного розвитку, узгодження методів галузевого і територіального управління із зміцненням потенціалу ринкового механізму забезпечення безпечного розвитку економіко-екологічних систем.

Таким чином, удосконалення інституційного механізму економіко-екологічної трансформації пов'язане з трьома сферами інститутів:

1. Створення інститутів адміністративного регулювання, які повинні коригувати нормативну базу у відповідності з міжнародними стандартами за пріоритету цілей економіко-екологічної трансформації.
2. Створення інститутів економічного регулювання, які повинні за децентралізації фінансових потоків забезпечувати ефективність процесу економіко-екологічної трансформації.
3. Створення інститутів ринкового регулювання, які повинні забезпечити екологічну відповідальність всіх членів суспільства (економіко-екологічна трансформація суспільної свідомості).

Таким чином, необхідними передумовами економіко-екологічної трансформації є повнота і узгодженість законодавчої бази, розмежування влади, власності і фінансів, основну увагу треба приділити дебюрократизації економіки для розвитку і стимулювання ділових ініціатив стосовно економіко-екологічного розвитку. Така дебюрократизація, пов'язана із звуженням адміністративного регулювання і контролю, повинна супроводжуватись підвищенням суспільної відповідальності, формуванням громадянсько-правових інститутів і організацій саморегулювання, удосконаленням законодавчої бази.

Основна проблема інституціонального забезпечення економіко-екологічної трансформації пов'язана із деформалізацією інститутів, тобто зміщенням акцентів з формально-владних інститутів забезпечення економіко-екологічної трансформації до неформально-ринкових та побудовою нових взаємозв'язків між елементами економіко-екологічних систем.

Необхідно зауважити, що на сьогодні чимало еколого-економічних інструментів існують лише у вигляді законодавчих положень, фактично не функціонує механізм пільгового кредитування природоохороною діяльністю, субсидювання екологічної інфраструктури та пільгового оподаткування для стимулювання розвитку

національного ринку екологічних товарів і послуг та сприяння еколого-конструктивній господарській діяльності. Підвищення ставок і нормативів платежів у відповідності до принципів сталого розвитку має на меті розумний перерозподіл коштів від підприємств-забруднювачів для можливостей фінансування компенсаційних заходів на ліквідацію забруднення та збереження довкілля, що безумовно є позитивним інституціональним зрушенням в напрямку економіко-екологічної трансформації.

Список літератури

1. *Голян В.А.* Інституціональні передумови вдосконалення управління водогосподарською та водоохоронною діяльністю // Екологічний менеджмент у загальній системі управління: тези доповідей Десятої щорічної Всеукраїнської наукової конференції, м.Суми, 20-21 квітня 2010р. – Суми: Вид-во СумДУ, 2010. - Ч.1. - С. 56-59.
2. *Дубель В.* Міжнародне регулювання еколого-економічної безпеки // Наука молода: збірник наукових праць молодих вчених Тернопільського національного економічного університету. – 2008. Вип.9. – С. 63-69.
3. *Економічна безпека: Навч. посіб. / За ред. З.С. Варналія.* – К.: Знання, 2009. – 647с.
4. *Кравців В.С.* Система фінансування природоохоронної діяльності: національний, регіональний, місцевий рівні // Соціально-економічні дослідження в перехідний період: Фінансово-економічні системи: трансформація та євроінтеграція: Зб.наук.праць/ Інститут регіональних досліджень НАН України, - 2007. Вип.1 (63). – С.275-289.
5. *Мартинюк О.В.* Інституційне забезпечення системи управління навколишнім природним середовищем в територіальному вимірі // Екологічний менеджмент у загальній системі управління: тези доповідей Десятої щорічної Всеукраїнської наукової конференції, м.Суми, 20-21 квітня 2010р. – Суми: Вид-во СумДУ, 2010. - Ч.1. - С. 188-189.
6. *Податковий кодекс України.*
7. *Рубель О.Є.* Інноваційно-інституційна база економіко-екологічного співробітництва в Чорноморському регіоні // Вісник Хмельницького нац. ун-ту: Науковий журнал. – 2009. - №5, Т.2 (136). – С.236-239.
8. *Толстоухов А.В., Хилько М.І.* Екобезпечний розвиток: пошуки стратегем / ВО НАН України. Ін-т філософії ім. Г.Сковороди, Київ.нац.ун-т ім. Т.Шевченка. – 2-е вид. – К.: Знання України, 2007. – 332с.

Институциональные сдвиги в направлении экономико-экологической трансформации.

Жавнерчик О.В.

Определены характерные особенности и эволюционные стадии институциональных основ экономико-экологической трансформации, проанализированы особенности институциональной среды на национальном, местном и международном уровнях, рассмотрены основные недостатки функционирования институционального механизма обеспечения безопасного развития экономико-экологических систем и предложены направления их преодоления.

Ключевые слова: институт, институциональный механизм, экономико-экологическая трансформация.

Institutional shifts in the direction of economic-ecological transformation. Zhavnerchik O.

The characteristics and evolutionary stages of institutional bases of economic-ecological transformation were determined, the features of institutional environment at national, local and international levels were analysed, the basic lacks of functioning of institutional mechanism of maintenance of safe development of economic-ecological systems are considered and the directions of their overcoming are offered.

Key words: institute, the institutional mechanism, economic-ecological transformation.