

УДК 351.853

Т. В. Іванова,
к. е. н., професор, Академія муніципального управління

СУТНІСТЬ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ ТА ОХОРОНИ ДОВКІЛЛЯ

Визначено напрями реалізації ефективного механізму державного регулювання природокористування та охорони довкілля. Обґрунтовано функціональні елементи вітчизняної державної системи управління природоохоронною діяльністю та складові механізму природокористування та природоохоронної діяльності.

Directions of realization of effective mechanism of the state adjusting of nature of the use and guard of environment are certain. The functional elements of the domestic state control system by nature protection activity are grounded and constituents of mechanism of nature of the use and nature protection activity.

Ключові слова: механізм державного регулювання, національна стратегія, природокористування, реалізація, розробка.

ВСТУП

Розробка і реалізація в країнах національних стратегій економічно сталого розвитку передбачає посилення екологічної складової економіки, гармонізацію екологічних та економічних інтересів суспільства в цілому. На Конференції ООН з навколишнього середовища і розвитку в Ріо-де-Жанейро (1992 р.) загрозливими були названі такі проблеми: потепління клімату, виснаження стратосферного озонного шару, кислотні дощі, накопичення в ґрунті токсичних важких металів і пестицидів, забруднення радіонуклідами.

Зростаюча інтенсивність експлуатації природних ресурсів, кризовий стан економіки збільшують ризик виникнення техногенних катастроф, не дозволяють як державі, так і окремим природокористувачам виділяти в повному обсязі кошти, необхідні для здійснення заходів щодо зниження рівня впливу на навколишнє середовище, вимагають розробки оптимальної еколого-економічної стратегії подальшого розвитку народного господарства, що розширить можливості управління ним та рівнем екологічної безпеки. В останні роки стає очевидним той факт, що земна біосфера й екосистеми різних рівнів мають обмежені можливості щодо забезпечення свого нормального функціонування і відтворення в умовах надмірного впливу людської діяльності.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Істотний внесок у розвиток теорії та практики оцінювання ефективності природокористування і господарської діяльності зробили такі вчені: А. Аганбегян, Л. Абалкін, Б. Буркінський, В. Міщенко, О. Царенко, Л. Мельник, М. Хвесик, С. Харічков, В. Степанов, А. Аксененко, О. Амоша, Т. Бень, І. Булеєв, О. Василик, Н. Коницька, А. Турило, Л. Червова, М. Чумаченко, А. Шеремет та інші.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

— визначити напрями реалізації ефективного механізму державного регулювання природокористування та охорони довкілля;

— обґрунтувати функціональні елементи вітчизняної державної системи управління природоохоронною діяльністю та складові механізму природокористування та природоохоронної діяльності.

РЕЗУЛЬТАТИ

Для досягнення конкретних позитивних результатів у всьому світі визнано найефективнішим застосування економічних методів регулювання природокористування і природоохоронної діяльності. Більше того, саме ці методи виявляються здатними не тільки стабілізувати екологічний стан, а й попередити його погіршення.

Економічні методи є гнучким і ефективним інструментом у руках економістів при виборі оптимальних схем включення природоохоронних вимог до складного, багатоскладового, часто суперечного господарського механізму країни. Вони повинні відігравати і відіграють важливу роль у формуванні й здійсненні екологічної політики на всіх рівнях управління — від загальнонаціонального до місцевого.

Спектр інструментів, які нині використовуються, надто широкий, але з деякою умовністю їх систематизують наступним чином.

I тип — інструменти, які примушують природокористувачів дотримуватися природоохоронних вимог і прийняття природоохоронних заходів. До них належать нормативне регулювання, плата за ресурси і забруднення навколишнього середовища, а також штрафні санкції різних видів.

II тип — заходи, що спонукають природокористувачів до захисту природи. Сюди можна віднести системи різних пільг, переваг, за відповідних умов наданих

природокористувачам як у фінансовій, так і в інших сферах, а також податкову систему.

III тип — економічні дії, які підтримують природокористувачів під час здійснення ними природоохоронних заходів. До них можна віднести різні субсидії, кредити, позики під низькі проценти, зниження або звільнення від податків, виплати зі спеціально створених фондів охорони природи та ін.

Весь цей перелік різних економічних дій складає в сукупності так званий економічний механізм природокористування. В різних країнах відрізняються його складові, пріоритетами користуються різні економічні заходи, але скрізь суть одна — економічний вплив на природокористувачів і їхню політику щодо довкілля.

С.Бобилев та А. Ходжаєв виділяють такі типи економічних механізмів природокористування: компенсуючий (м'який, пасивний); стимулюючий розвиток екологічно збалансованих і природоохоронних виробництв та видів діяльності; жорсткий, пригнічувальний.

Перший тип економічного механізму природокористування спрямований на компенсацію негативних екологічних наслідків та встановлює загальні обмежувальні екологічні рамки для економічного розвитку галузей і секторів. Цей тип притаманний техногенному типу розвитку економіки, оскільки йдеться про боротьбу з негативними екологічними наслідками економічного розвитку, а не з причинами виникнення екологічних деформацій.

Другий тип економічного механізму природокористування ґрунтується на використанні ринкових методів та сприяє збільшенню виробництва на базі нових технологій, дозволяє покращити використання та охорону природних ресурсів.

Третій тип економічного механізму природокористування використовує як адміністративні, так і ринкові інструменти, а через жорстку правову, податкову, кредитну, штрафну політику практично пригнічує розвиток певних галузей і комплексів та сприяє економії використання природних ресурсів.

Як правило, в чистому вигляді ці механізми не застосовуються, а практикується змішаний їх тип.

Виділяють такі елементи економічного механізму природокористування [1, с. 211]:

- система економічних інструментів раціоналізації природокористування;
- система фінансування природоохоронних заходів;
- платність природокористування;
- ціноутворення з врахуванням екологічного фактора на первинні й вторинні ресурси;
- створення ринку природних ресурсів;
- екологічне страхування;
- екологічна експертиза проектів;
- ліцензування природокористування;
- створення механізму реалізації державних і регіональних екологічних програм.

Найважливішими функціональними елементом вітчизняної державної системи управління природоохоронною діяльністю є наступні складові економічного механізму природокористування та природоохоронної діяльності, а саме:

- механізми зборів за забруднення навколишнього природного середовища та за спеціальне використання природних ресурсів:

- механізм відшкодування збитків, заподіяних внаслідок порушення законодавства про охорону довкілля;

- система державного бюджетного фінансування природоохоронних заходів через головний розділ у складі Держбюджету "Охорона навколишнього природного середовища та ядерна безпека", Державний, республіканський АР Крим та місцеві фонди охорони навколишнього природного середовища у складі відповідних бюджетів.

Важливо зазначити, що Законом України "Про систему оподаткування" від 25.06.1991 р. (з подальшими змінами та доповненнями) збір за забруднення навколишнього природного середовища та збір за спеціальне використання природних ресурсів віднесені до загальнодержавних податків і зборів (обов'язкових платежів).

Як відзначає О.Веклич, основними елементами економічного механізму природокористування та природоохоронної діяльності є збори за використання природних ресурсів і забруднення довкілля, деякі податкові пільги, система фінансування природоохоронних заходів, механізм відшкодування збитків, заподіяних внаслідок порушення законодавства [2, с.62].

Економічний механізм природокористування та природоохоронної діяльності в Україні ґрунтується на наступних основних засадах:

1. Платність за спеціальне використання природних ресурсів та за шкідливий вплив на довкілля.

2. Цільове використання коштів, отриманих від зборів за спеціальне використання природних ресурсів та забруднення довкілля, на ліквідацію джерел забруднення, відновлення та підтримання природних ресурсів у належному стані.

Основною метою економічного механізму природокористування та природоохоронної діяльності є:

- стимулювання шляхом впровадження еколого-економічних інструментів, за якими природокористувачі повинні зменшувати шкідливий вплив на довкілля, раціонально та ощадливо використовувати природні ресурси та зменшувати енерго- і ресурсомісткість одиниці продукції;

- створення за рахунок коштів, отриманих від екологічних зборів та платежів, незалежного від державного та місцевих бюджетів джерела фінансування природоохоронних заходів та робіт.

Відзначене вимагає розробки і впровадження таких механізмів регулювання природокористування [3, с. 7]:

- розрахунків між державами за збитки, нанесені навколишньому середовищу трансграничним перенесенням забруднювальних речовин;
- систему територіальних кадастрів природних ресурсів, що включає їх вартісні оцінки;
- систему екологічної сертифікації технологічних процесів, продукції, відходів, природних ресурсів і об'єктів, систему ліцензування видів діяльності, пов'язаних із виробництвом товарів (робіт і послуг) природоохоронного призначення;
- систему екологічних обмежень і регламентацій режимів природокористування;
- еколого-економічні оцінки на стадіях прогнозу, планування, передпроектних розробок та інших господарських рішень;

— порядок відшкодування землевласникам і землекористувачам безпосередньо тими підприємствами, з чиєї вини виникло техногенне або інше забруднення ґрунтів;

— систему державного замовлення на реалізацію природоохоронних заходів у зонах екологічного лиха і в районах із напруженим екологічним станом;

— прогресивні стандарти на гранично допустимий скид (викид) забруднювальних речовин за основними технологіями і видами виробництв;

— пропозиції щодо встановлення спеціального оподаткування екологічного небезпечної продукції, а також продукції, що випускається із застосуванням екологічно небезпечних технологій;

— механізм ліцензування екологічної діяльності.

Основні напрями формування економічного механізму природокористування:

— удосконалення обліку та оцінки природоресурсного потенціалу територій;

— методичне забезпечення введення платежів за право користування природними ресурсами на основі їх економічної оцінки;

— розробка порядку оцінки та компенсації збитку внаслідок забруднення навколишнього середовища у випадку порушення законодавства, у тому числі для вирішення міжрегіональних конфліктів при трансграничному перенесенні забруднюючих речовин;

— удосконалення системи фінансування екологічних програм та заходів з охорони навколишнього природного середовища із бюджетів різних рівнів із залученням коштів фонду екологічного страхування;

— формування ринку екологічних робіт і послуг;

— організація системи ліцензування діяльності природоохоронного призначення;

— впровадження обов'язкового і добровільного екологічного страхування для покриття непередбачуваних витрат, що виникають внаслідок аварій;

— врахування екологічного фактора при приватизації [5, с. 25].

Н. Пахомова та К. Ріхтер серед усіх економічних інструментів природокористування, які активно застосовуються у світовій практиці, виділяють такі:

— платежі за природокористування (ресурсні платежі і платежі за забруднення навколишнього середовища);

— фінансово-кредитні інструменти (фонди охорони природи і фонди відтворення природних ресурсів, методи пільгового кредитування природоохоронних заходів, позики, субсидії, режим прискореної амортизації природоохоронного обладнання, екологічні й ресурсні податки, механізм страхування екологічних ризиків);

— ринкові інструменти (ринкові ціни на природні ресурси; ринкова інтервенція органів влади для підтримки "зелених" секторів ринку; механізм купівлі-продажу прав на забруднення природного середовища; добровільні природоохоронні угоди) [4, с. 34].

Складові елементи цих інструментів мають певні особливості у різних країнах і визначаються ними самостійно з врахуванням цільових орієнтирів загальнонаціональної політики, методів управління, поточних і перспективних пріоритетних соціально-економічних проблем.

Визначення економічних інструментів складається з:

— впровадження в практику еколого-економічної політики фінансового стимулювання;

— надання більшої свободи дії природокористувачам;

— залучення державних і місцевих органів влади до процесу здійснення еколого-економічної політики;

— цілеспрямованого, прямого чи непрямого покращення екологічного стану;

— екологізації свідомості населення.

Економічні методи управління процесом природокористування належать до найпоширеніших у світовій практиці. Це — платежі за ресурси та забруднення, надання пільг в оподаткуванні підприємств, надання на пільгових умовах коротко- і довгострокових позичок для реалізації проектів щодо забезпечення раціонального використання природних ресурсів та охорони навколишнього природного середовища, звільнення від оподаткування фондів охорони довкілля; передача частини коштів позабюджетних фондів охорони навколишнього природного середовища на довготривалих договірних умовах підприємствам, установам, організаціям і громадянам для вжиття заходів із гарантованого зниження викидів і скидів забруднювальних речовин, на розвиток екологічно безпечних технологій та виробництв, інвестиції на охорону природи, створення державного та регіональних екологічних фондів [4, с. 34].

Законом України "Про охорону навколишнього середовища" (1991 р.) започатковано функціонування багатьох економічних інструментів не лише для виявлення та оцінки екологічно проблемних ситуацій, а й для аналізу екологічної безпеки в регіоні (що передбачає вивчення природно-ресурсного потенціалу і комплексного використання природних ресурсів), регулювання процесу природокористування.

Засади економічного механізму забезпечення охорони навколишнього природного середовища зафіксовані у Х розділі вищезазначеного Закону. Тут закріплено економічний механізм забезпечення охорони довкілля шляхом застосування бюджетного фінансування та інших його форм, які властиві ринковій економіці. Окрім того, надається перевага екологічному нормуванню, лімітуванню, ліцензуванню, експертизі, контролю, тобто забезпеченню виконання відповідних стандартів і норм примусом з боку держави, що не спонукає підприємства, установи й організації до здійснення природоохоронної діяльності.

Статтею 41 Закону передбачено, що до економічних заходів забезпечення охорони навколишнього природного середовища відносять:

— взаємозв'язок усієї управлінської, науково-технічної та господарської діяльності підприємств, установ та організацій з раціональним використанням природних ресурсів та ефективністю заходів з охорони навколишнього природного середовища на основі економічних важелів;

— визначення джерел фінансування щодо охорони навколишнього природного середовища;

— встановлення лімітів використання природних ресурсів, викидів і скидів забруднювальних речовин у навколишнє природне середовище та на утворення і розміщення відходів;

— встановлення нормативів збору і розмірів зборів

за використання природних ресурсів, викиди і скиди забруднювальних речовин у навколишнє природне середовище, на утворення і розміщення відходів та інші види шкідливого впливу;

— надання підприємствам, установам і організаціям, а також громадянам податкових, кредитних та інших пільг під час впровадженні ними маловідхідних, енерго- і ресурсозберігаючих технологій та нетрадиційних видів енергії, здійсненні інших ефективних заходів щодо охорони навколишнього природного середовища;

— відшкодування в установленому порядку збитків, завданих порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища.

Виділяють такі основні економіко-правові елементи економічного механізму природоохоронної діяльності:

— механізм сплати збору за забруднення навколишнього природного середовища та за спеціальне використання природних ресурсів;

— механізм відшкодування збитків, заподіяних внаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища;

— система державного бюджетного фінансування природоохоронних заходів, включаючи Державний та місцевий фонди охорони навколишнього природного середовища.

Таким чином, складовими елементами економічного механізму природокористування мають бути:

— плата за спеціальне використання природних ресурсів;

— плата за забруднення навколишнього природного середовища та інші види шкідливого впливу на довкілля;

— система фінансування і кредитування природоохоронних заходів (державний і місцеві бюджети, природоохоронні фонди, банки, кошти підприємств, іноземні надходження та інвестиції тощо);

— екологізація податкової і цінової систем;

— підтримка становлення і розвитку екоіндустрії.

Одним з перших еколого-економічних інструментів природоохоронної діяльності став механізм плати за забруднення навколишнього природного середовища, впроваджений постановою Кабінету Міністрів України від 13 січня 1992 року № 18 "Про затвердження Порядку визначення плати і справляння платежів за забруднення навколишнього природного середовища", і Положення про республіканський позабюджетний фонд охорони навколишнього природного середовища. Згідно з цією постановою була введена пряма плата за забруднення, яка залежить від кількості та "якості" забруднювальних речовин. Ця плата справлялася за викиди забруднювальних речовин в атмосферне повітря, за скиди забруднювальних речовин безпосередньо у водні об'єкти та за розміщення відходів.

Важливо, що згідно з цією постановою плата за забруднення навколишнього природного середовища не звільняє підприємства від відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок порушення природоохоронного законодавства.

Відповідно до цієї постанови Міністерство охорони природи України за погодженням з Міністерством економіки України і Міністерством фінансів України в 1992 році розробило і направило до Уряду АР Крим, облдержадміністрацій, Київській та Севастопольській міських

держадміністрацій, місцевих природоохоронних органів Методику визначення тимчасових нормативів плати і стягнення платежів за забруднення навколишнього природного середовища.

В основу методології встановлення нормативів, які визначали розміри плати за забруднення, було покладено:

— величину еколого-економічного збитку;

— обсяг грошових коштів, який необхідно "отримати" з кожної тонни викидів, скидів, розміщених відходів для створення джерела фінансування екологічної діяльності, який був би незалежним від державного бюджету;

— економічний стан підприємств-забруднювачів.

ВИСНОВКИ

Отже, ефективне управління природокористуванням можливе при реалізації таких напрямів:

— облік і соціально-економічна оцінка природних ресурсів території, ведення кадастрів природних ресурсів;

— удосконалення нормативно-правової бази, що здійснює регулювання раціонального природокористування;

— розробка і реалізація регіональних цільових програм із використання, відтворення природних ресурсів та охорони навколишнього середовища;

— організація на ліцензійній основі і встановлення природоохоронних та екологічних лімітів використання природних ресурсів (лімітів на викиди, скиди забруднювальних речовин у навколишнє середовище і розміщення відходів та ліміти на вилучення природних ресурсів із екосистеми);

— визначення розмірів доходів від використання або передачі природних ресурсів у користування, забезпечення використання відповідної частини платежів за природокористування для відтворення природних ресурсів;

— забезпечення умов для фінансування діяльності щодо управління охороною, відтворенням і використанням природних ресурсів;

— розвиток сітки охоронних природних територій на регіональному рівні;

— здійснення міжнародного співробітництва в галузі охорони навколишнього природного середовища і раціонального природокористування на регіональному рівні.

Література:

1. Бобылев С.Н., Ходжаев А.Ш. Экономика природопользования: учебник. — М.: ИНФРА-М, 2004. — 501 с.

2. Веклич О. Сучасний стан та ефективність економічного механізму екологічного регулювання // Економіка України. — 2003. — № 10. — С. 62.

3. Вишнякова А.М. Еколого-економічні проблеми раціонального використання територій (на прикладі приморських територій): автореф. дис. канд. екон. наук. — Київ, 2004. — С. 7.

4. Пахомова Н., Рихтер К. Экономический анализ экологического права // Вопросы экономики. — 2003. — № 10. — С. 34.

5. Світове господарство в умовах глобалізації: Монографія / За ред. Я.Б. Олійника, Б.П. Яценка, В.К. Бабарицької. — К.: Вид.-поліграф. центр "Київський університет", 2004. — 145 с.

Стаття надійшла до редакції 20.11.2010 р.