

Є. Г. Карташов,  
кандидат філософських наук, Народний депутат України

# ОБГРУНТУВАННЯ ПІДХОДУ ДО ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СТІЙКІСТЮ ЕКОЛОГО-ЕКОНОМІЧНИХ СИСТЕМ

E. Cartashov,  
PhD, Member of Parliament of Ukraine

STUDY APPROACH TO THE MECHANISM OF PUBLIC ADMINISTRATION PERSISTENCE  
ECOLOGICAL-ECONOMIC SYSTEMS

**Здійснено аналіз наукових підходів до управління стійкістю еколого-економічних систем, виявлено їх переваги та недоліки. Обґрунтовано необхідність комбінування державного і ринкового підходів, залежно від екологічної ситуації і особливостей економіки країни.**

**The analysis of scientific approaches to the management of environmental sustainability and economic systems, found their advantages and disadvantages. The necessity of combining state and market approaches, depending on the environmental situation and the characteristics of the economy.**

*Ключові слова: державне управління, еколого-економічна система, контроль, мотив, природні ресурси.  
Key words: public administration ecological and economic system control, motive, natural resources.*

## ВСТУП

Суспільний розвиток часто пов'язаний із єдністю розвитку трьох основних підсистем: соціальної, виробничої і природної. При цьому остання завжди впливала і продовжує впливати на всі сфери людської діяльності, сповільнюючи або прискорюючи суспільний розвиток. Проте діалектика взаємодії суспільства із природою проявляється у тому, що й навколишнє середовище, й суспільство в процесі свого існування накладають незгладимий слід один на одного. Усі кризові ситуації в природному середовищі виникали одночасно із соціально-економічними революціями або обумовлюючись дисбалансом динамічної системи.

Сучасна наука розглядає природні ресурси переважно як обмежений вихідний предмет праці у контексті економічних відносин відтворення. Проте навколишнє природне середовище та окремі його об'єкти, як і раніше, виступають як зовнішній фактор, але, по суті, є необхідним і найбільш споживаним ресурсом економічної системи, який поряд з іншими її елементами також вимагає відтворення. Це потребує, перш за все, зміни підходу до управління природними ресурсами саме на державному рівні.

На актуальність проблеми дослідження вказують численні теоретичні дослідження українських та зарубіжних науковців, зокрема: А.Л. Антонова, М.М. Білинської, І.К. Бистрякова, О.О. Веклич, В.А. Голяна, І.О. Драгана, О.І. Дація, Т.В. Іванової, О.Я. Лазора, С.О. Линника, М.А. Хвесика, Є.В. Хлобистова та ін., в яких визначено теоретичні засади удосконалення системи екологічного управління та формування державних механізмів регулювання природокористування.

## МЕТА СТАТТІ

Мета статті — обґрунтувати підхід до формування механізму державного управління стійкістю еколого-економічних систем в Україні.

## РЕЗУЛЬТАТИ

Екологічний вимір глобальної системної кризи відзначається зміною людством соціального і природного середовища свого проживання. Це зумовлено тим, що суспільство, його інститути виявилися не пристосованими до цього нового стану. Тому, про системну кризу необхідно говорити як про невідповідність між сучасним станом продуктивних сил і процесом формуван-

ня постіндустріального способу виробництва, що породжують нові суспільні відносини, які обґрунтовуються існуючою ідеологічною системою.

Не викликає сумніву думка французького еколога Ф. Сен-Марка про те, що людина руйнує природу тому, що вона на цьому заробляє, і заробляє багато [4]. Актуальність такого висловлення свідчить про те, що існує глибинний зв'язок між екологічним станом і соціально-політичною організацією суспільства. У цьому змісті суспільство повністю детермінує ситуацію з навколишнім середовищем.

На нашу думку, раціональність економіки будь-якого суб'єкта залежить від ступеня відхилення його вектора від векторів об'єктивних дій природного світу. Першорядне значення для забезпечення стійкості еколого-економічних систем повинні мати ті вигоди, які зможе одержати суспільство в цілому від зниження рівня споживання ресурсів і забруднення навколишнього середовища. Це обумовлює особливе значення пошуку мотиваційних рішень щодо досягнення еко-ефективного результату серед інших основних завдань державного управління процесами суспільного відтворення і розвитку.

Серед мотивів еколого-економічних перетворень найчастіше виділяють наступні [7]: добровільне зниження впливу підприємств на природне середовище (дозволяє мінімізувати майбутні екологічні ризики і витрати на проведення заходів щодо очищення та відновлення забруднених територій); підвищення екологічного рівня технологічного процесу виробництва продукції з метою одержання більш високих її екологічних показників (дозволяє одержувати значні переваги на ринку порівняно з конкурентами); зниження споживання норм ресурсів для підприємств або запобігання забруднення (дозволяє зменшити запаси матеріалів і знизити витрати, пов'язані з дотриманням екологічних норм і стандартів); залучення інвесторів, кваліфікованих кадрів, підвищення довіри суспільства до фірми, у разі проведення нею активної природоохоронної політики, що також відбивається на її репутації; нові екологічно безпечні товари і послуги сприяють підвищенню попиту на них (створюють додаткові можливості та перспективи для бізнесу).

Вищезазначені мотиви більшою мірою відносяться до виробників товарів і послуг. Для споживачів стимули і мотиви екологізації можуть виглядати наступним чином: формування й розширення екологічних потреб споживача як невід'ємних фундаментальних елементів культури споживання в суспільстві (інформування, формування екологічних переваг у виборі між аналогічними товарами); популяризація екологічно чистих товарів у суспільстві як найбільш сприятливих і корисних для здоров'я споживача і навколишнього середовища (це послужить поштовхом виробникові робити екологічно чисту і екологічно безпечну продукцію); споживання екологічно безпечної продукції у випадку її більш високої вартості в майбутньому компенсує не тільки додаткові витрати економією на придбанні препаратів для стабілізації здоров'я споживача, певною мірою втраченого в результаті споживання екологічно небезпечної продукції, але й психологічний і моральний дискомфорт; з погляду гуманності стосовно всієї живої природи

екологічно безпечна продукція (її виробництво, споживання і утилізація) не несе негативних наслідків для навколишнього середовища, що відповідає загальнолюдським ціннісним орієнтаціям.

Значимість вказаних мотивів не викликає сумніву, проте самі по собі вони не здатні розв'язати проблему мотивації підвищення еко-ефективності суспільного виробництва, оскільки пріоритетні позиції в системі стимулів економічних агентів, особливо суб'єктів підприємницької діяльності, пов'язані переважно з одержанням додаткового прибутку.

Необхідно зазначити, що на сучасному етапі суспільного розвитку поведінка людини головним чином визначається економічними факторами. Складним є виявлення саме цінності і важливості речей, якщо це не має вираження у грошовому еквіваленті. Це також стосується елементів природи: якщо суспільство не буде здійснювати їх прогресивну оцінку, то це ускладнить обґрунтування необхідності їх охорони. Дійсно, існують духовні, моральні, етичні, естетичні, спонукання, проте у прийнятті політичних рішень на міжнародному і національному рівні вони є недостатніми аргументами на користь природи й відповідного екологічного благополуччя. Перевагу має саме економічне обґрунтування, що свідчить про цінність природи для світового співтовариства. В іншому випадку охорона природного середовища буде постійно відсуватися на задній план при розв'язанні завдань суспільного розвитку.

На користь цього сьогодні здійснюються спроби економічних оцінювань еко-системи. Проте наділення монетарною вартістю певної екосистеми практично не дає змоги повною мірою враховувати її загальну вартість, виходячи з властивостей і значимості. Вартість певного блага показує, скільки коштувало його виробництво, тобто скільки витрачено на його виробництво. Разом із тим, функціонування екосистеми з виробництва будь-чого, що представляє інтерес для економічної системи як ресурсу, не може бути оцінено економічно. В економічній системі ціна і вартість товару не тотожні, але пов'язані: природні ресурси можуть мати ціну, але до вартості вона не має відношення, оскільки може встановлюватися вольовим рішенням або визначатися платоспроможним попитом населення на послуги екосистем. Визначення вартості екосистем у грошовому виразі припускає здатність споживача заплатити, компенсувати їх втрату, відшкодувати реальну вартість. Проте це не зовсім те, що називають екстерналіями, побічним продуктом господарської діяльності людини. Навіть, якщо призначити певну суму за очищення або відновлення певної екосистеми (річка, ліс тощо), то в цьому випадку існує небезпека надмірного спрощення складних систем через ігнорування життєво важливих факторів, компонентів середовища, про існування або значення яких суспільству ще не відомо.

Важким завданням також є оцінка екосистем з позиції їх культурної, естетичної, рекреаційної цінностей. Проте це неможливо перевести у кількісне грошове вираження. У результаті складається неадекватна оцінка дефіцитності ресурсів, величин попиту та пропозиції, що, у свою чергу, дає занижені стимули для ефективного використання і охорони природноресурсних об'єктів. Економічні оцінки і розрахунки природного

капіталу, які засновані на неповному некоректному фізичному обліку також дискредитують саму можливість економічної аргументації в сфері управління природними ресурсами. Суттєвою методологічною проблемою є неефективність ринкових методів для соціально-економічної оцінки природи в умовах, що сформувалися при обмеженнях товарно-грошових відносин. Доволі часто виникає феномен: "багатий народ — дорога природа", що не дає нічого для оцінки послуг, які надаються найбільш стійкими або унікальними екосистемами, але розташованими в економічно бідних регіонах [6].

У зв'язку з цим необхідним є врегулювання такої ситуації на основі державного управління, формування відповідного інституційного середовища, механізмів узгодження інтересів учасників природоресурсних відносин для забезпечення суспільних благ, а також економічного механізму реалізації екологоорієнтованого суспільного виробництва.

Таким чином, у сучасних умовах ефективно державне управління у сфері еколого-економічних систем є складовою частиною процесу відтворення, оскільки покликано вирішувати завдання, пов'язані зі стимулюванням економічного розвитку, регулюванням процесів виробництва, обміну, розподілу, споживання, зайнятості, заохочення прогресивних зрушень у галузевій і регіональній структурах, у всіх сферах життєдіяльності суспільства, у тому числі й екологічній.

У науковій літературі стійкість суспільства часто представляють як функцію, що залежить від трьох груп змінних (економічної, соціальної і екологічної) [1].

У короткостроковому періоді ефективність економічної та соціальної складових є зворотними один одному, також зворотна їм і екологічна складова [1]. Але із часом ситуація змінюється. Логіка цього полягає у тому, що у міру економічного зростання, що починається з низького рівня доходів в країні, на перший план виходять природоексплуатуючі галузі, що призводить до виснаження природних ресурсів і забруднення природного середовища. Проте зі зростанням ВВП на душу населення з'являються засоби для структурно-технологічних ресурсозберігаючих змін в економіці, використання екологічно чистих технологій, перехід на стадію розвитку із пріоритетами в галузі інформаційних технологій і сфери послуг. Але при забрудненні навколишнього середовища економічне зростання також буде мати негативні тенденції.

Якщо під ефективністю економічної системи розуміти досягнення максимального результату при мінімальних витратах, у тому числі й на природні ресурси, то економічна ефективність буде узгоджуватися з екологічною. Ефективність соціальної складової може бути виражена як ступінь задоволення всіх необхідних життєво важливих потреб членів суспільства на певному рівні. Вона може характеризуватися середнім доходом, показниками здоров'я, освіти. Для цього не має виняткового значення перманентне зростання споживання, скоріше, навпаки: від чогось надлишкового або непотрібного, з погляду необхідних потреб людини, можна відмовитися або звести до певного мінімального рівня, повторно використовувати або впроваджувати рециркуляцію матеріалів, що, у свою чергу, сприят-

ливо вплине на навколишнє природне середовище. Більше того, ефективне регулювання в сфері споживання і поліпшення екологічної ситуації сприяє зменшенню соціального розшарування та забезпечує соціальну справедливість [2]. У цьому випадку економічна, екологічна та соціальна ефективність не суперечать одна одній, а заходи державного управління, спрямовані на поліпшення в певній сфері, призводять також до поліпшень в інших сферах, і суспільство наближається до моделі сталого розвитку.

Для обґрунтування економічного механізму регулювання у сфері природокористування в різних галузях принциповим є постановка питання про цілі розвитку цих галузей і всієї економіки. Залежно від відповіді на це питання та, враховуючи основні економічні процеси, що відбуваються, необхідно формувати концепцію економічного механізму регулювання природокористування. При цьому основними компонентами економічного механізму регулювання природокористування виступають: система відносин власності на основні засоби виробництва; правові основи здійснення економічної діяльності (права і обов'язки, ліцензії, обмеження, процедури тощо); організаційна структура економіки (система формальних і неформальних організаційних зв'язків, що формує реальні економічні відносини між суб'єктами господарювання); економічні інструменти впливу (методи, способи і важелі зміни фінансового стану економічних суб'єктів, за допомогою яких можливо впливати на мотиви суб'єктів господарювання).

У процесі формування концепції переходу до екологічно орієнтованого відтворення і розвитку, екологізації економіки принциповим стає питання про механізми її реалізації. У світовій практиці виділяють три можливих варіанта реалізації еколого-економічних цілей: 1) економічне стимулювання (розвиток ринкових механізмів); 2) пряме державне управління (адміністративно-правові заходи, пряме регламентування); 3) змішані механізми (поєднують перші два підходи). Проте, основна проблема полягає не в прийнятті рішень про втручання або невтручання держави в розвиток суспільства, а у визначенні характеру цього втручання. Країни Європи, США дотепер демонстрували підхід сбалансованої державної політики. На відміну від цього, сучасний українській досвід можна оцінити скоріше негативно.

Враховуючи зазначене, у процесі державного управління стійкістю регіональних еколого-економічних систем держава має дотримуватися певних основних правил. Перше полягає в пріоритетності використання непрямих економічних важелів впливу на економіку в комбінації з ринковим механізмом, однак безумовне значення має й пряме втручання, особливо у випадку, коли мова йде про суспільні блага. Згідно з наступним правилом, державу не слід вважати неринковим агентом, що виходить на економічну арену лише у випадку відмови ринкових механізмів. Держава є постійним і об'єктивно необхідним елементом нормально функціонуючого господарського механізму. Необхідно відходити від широко розповсюдженої омани, що держава виконує допоміжні стосовно ринку функції щодо його коригування. Третє правило пов'язане із проблемою реалізації стратегії сталого розвитку. Вирішуючи питання еконо-

мічного розвитку, необхідно постійно поєднувати їх із принципом екологічного імперативу та вирішенням соціальних проблем. У такому аспекті важливою є роль держави у встановленні різного роду нормативів, стандартів щодо екологічної політики, у першу чергу, для особливо небезпечних для природи і здоров'я людини речовин, реалізації альтернативних варіантів розв'язання екологічних проблем, структурній перебудові економіки, про що свідчить досвід розвинених країн.

Особлива роль держави полягає в санкціонуванні норм культури, у тому числі екологічної, забезпеченні їх ідеологічного і правового закріплення. Пов'язане це з тим, що ядром екологічної культури й екологічно орієнтованого світогляду людини є його екологічна свідомість. Вона подібна моральній, релігійній, правовій і історичній свідомості, і як елемент суспільної свідомості відноситься до системних властивостей соціуму, не зводиться до індивідуальної свідомості, але визначає його структуру і якість. Тому від держави потрібні соціальне замовлення, розробка і забезпечення умов для реалізації такого механізму взаємодії людини і суспільства, при якому вигідно бути екологічно культурним. Змістом сучасного екологічного освіти має бути навчання стратегіям позитивних змін, заснованим на усвідомленні людиною своєї причетності до виникнення екологічних проблем і відповідальності за стан навколишнього середовища на локальному, національному і глобальному рівнях.

Значна роль в реалізації економічного механізму відведена також економічним інструментам. На їх основі реалізується вплив на ключові мотиви, що спонукають суб'єктів господарювання, їх економічні інтереси. Переважно мають місце наступні еколого-економічні інструменти: плата за користування ресурсами, податкові та митні платежі, штрафи, дотації, субсидії, кредити, відшкодування витрат, прискорена амортизація, цінові інструменти, гранти, екологічне страхування, сприяння/обмеження на ринку. Разом із тим, найчастіше як приклади наводяться такі інструменти, як податки й збори, платежі, субсидії, кредити. Це лише видима частина складних механізмів, які забезпечують дії інструментів у складі економічної системи [3]. Усі вони взаємозалежні, взаємообумовлені і часто на практиці перетинаються.

Щодо ринкових механізмів регулювання природокористування, то відзначимо дві форми процесів купівлі-продажу, у яких беруть участь природоресурсні об'єкти: по-перше, процеси прямої реалізації ринкових відносин — у цьому випадку об'єктом купівлі-продажу виступає безпосередньо сам природний ресурс (земля, вода, ліс, мінеральні ресурси); по-друге, процеси опосередкованої реалізації ринкових відносин — об'єктом купівлі-продажу виступає не сам природний ресурс, а функції, які він виконує. При цьому природні блага набувають властивості товару.

Теоретично опосередкована вартісна оцінка будь-якого природного блага може бути визначена через додатковий обсяг продажу відповідних товарів або підвищення цін на них порівняно з аналогічними товарами, які реалізуються в тих місцях і в той час, коли відсутня деяка чітко виражена потреба в певних природних благах або екологічно безпечних товарах.

При цьому, у товарно-грошових відносинах природоресурсні об'єкти набувають специфічного характеру. З одного боку, вони є носіями властивостей, характерних для інших елементів системи економічних відносин, а з другого — особливості природних факторів суттєво відрізняються від них і обмежують дію традиційних економічних властивостей, таких, наприклад, як ціна та мінова вартість.

Разом із тим, не всі природоресурсні об'єкти навіть умовно можна виразити у грошовому еквіваленті, оцінити їх економічно або знайти адекватну заміну у сферах життєдіяльності суспільства, зокрема у виробничій. Практично не піддаються вартісній оцінці більшість екосистемних послуг особливо ті, які неможливо оцінити за допомогою таких категорій, як працезатрата, трудомісткість, матеріалоемність, але які у випадку дисбалансу в навколишньому середовищі неможливо відтворити зусиллями суспільства. Тобто більша частина природоресурсних об'єктів не може бути відчужена і виступати як об'єкти купівлі-продажу.

### ВИСНОВКИ

Будь-який підхід до формування механізму державного управління стійкістю еколого-економічних систем має свої переваги і недоліки. Тому неефективно використовувати тільки один з них. Необхідним є комбінування державного і ринкового підходів, залежно від екологічної ситуації і особливостей економіки країни. За таких умов можливе посилення державного контролю над окремими видами природних ресурсів і обмеження впливу на навколишнє середовище особливо небезпечних факторів зі стимулюванням приватної ініціативи в тих напрямках природокористування, де найбільш ефективно залучити ресурсну базу у господарський обіг може приватний сектор.

### Література:

1. Галин В.В. Запретная политэкономия. Революция по-русски / В.В.Галин. — М.: Алгоритм, 2006. — 608 с. — (Серия: Тенденции).
  2. Кудрявцева О.В. Методы учета потоков природных ресурсов (экономические, экологические, социальные особенности) / О.В. Кудрявцева. — М.: Экономический факультет МГУ, ТЕИС, 2008. — 288 с.
  3. Мельник Л.Г. Эколого-экономические основы ресурсосбережения / Л.Г. Мельник, С.А. Скоков, И.Н. Сотник. — Суми: ВТД "Університетська книга", 2006. — 228 с.
  4. Сен-Марк Ф. Социализация природы / Ф. Сен-Марк. — М.: Прогресс, 1997. — 436 с.
  5. Хвесик М.А. Інноваційні доміанти сталого розвитку України / М.А. Хвесик, І.К. Бистряков // Проблеми інноваційно-інвестиційного розвитку. — 2011. — 2. — С. 188—199.
  6. Экономическая эффективность развития России / под ред. проф. К.В. Папенова. — М.: Экономический факультет МГУ, ТЕИС, 2007. — 942 с.
  7. Ekins P. Eco-efficiency: Motives, Drivers and Economic Implications / P.Ekins // Journal of Industrial Ecology. — 2005. — Vol. 9. — №. 4. — P. 257—260.
- Стаття надійшла до редакції 23.07.2013 р.*