

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

# ЕКОЛОГІЧНА БЕЗПЕКА ЯК СКЛADOVA СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ

*Сформовано дієві економічні інструменти раціонального природокористування. Обґрунтовано систему регулювання екологічної безпеки як складової державного регулювання природокористування.*

*The effective economic instruments of rational nature of the use are formed. The system of adjusting of ecological safety is grounded as constituent of the state adjusting of nature of the use.*

*Ключові слова: державне регулювання, забруднення, екологічна безпека, природокористування.*

## ВСТУП

Сучасні масштаби використання природних ресурсів і забруднення середовища призвели до необхідності застосування відтворювального підходу до вирішення природних і екологічних проблем, що вимагає включення затрат на попередження забруднень (витрат забруднення) до складу суспільно необхідних. При цьому потрібно враховувати і затрати на компенсацію соціальних наслідків забруднення.

## 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. Буркинський, В. Міщенко, О. Царенко, Л. Мельник, М. Хвесик, С. Харічков, В. Степанов, А. Аксененко, О. Амоша, Т. Бень, І. Булеєв, О. Василик, Н. Коніщева, А. Турило, Л. Червова, М. Чумаченко, А. Шеремет та інші.

## ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

- сформувати дієві економічні інструменти раціонального природокористування;
- обґрунтувати систему регулювання екологічної безпеки як складової державного регулювання природокористування.

## РЕЗУЛЬТАТИ

Формою вираження екологічних витрат є: платежі за використані в процесі виробництва природні ресурси; платежі за використання навколишнього середовища для розміщення шкідливих відходів виробництва; пільги під час виробництва екологічно безпечної продукції і застосування природоохоронної техніки. Платежі за природні ресурси відповідно з економічними методами управління повинні мати рентний характер,

тобто враховувати дефіцитність і якість природних ресурсів, а також створювати передумови для розширеного відтворення природно-ресурсного потенціалу.

Економічний механізм екологічного регулювання в Україні ґрунтується на концепції платності природокористування, охоплює систему економічних інструментів, спрямованих на акумулювання матеріальних ресурсів для реалізації природоохоронних програм та на спонукання товаровиробників до підвищення екологічності застосовуваних технологій і власної продукції [3, с. 27]. Застосування економічного механізму екологічного управління призвело до запровадження основ платного природокористування та дало можливість забезпечити надходження фінансових ресурсів для ліквідації наслідків забруднення довкілля.

Прийняття Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" зумовило функціонування багатьох економічних інструментів регулювання процесу природокористування. Законом встановлено, що використання природних ресурсів здійснюється в порядку загального та спеціального використання. Законодавством України громадянам гарантується право загального використання природних ресурсів для задоволення життєво необхідних потреб безоплатно, без закріплення цих ресурсів за окремими особами і надання відповідних дозволів, за винятком обмежень, передбачених законодавством України.

Економічний механізм регулювання відносин у сфері природокористування покликаний розв'язати такі основні завдання [1, с. 40]: забезпечити ефективне використання природних благ для задоволення виробничих та невиробничих потреб суспільства, з реалізацією гарантій ресурсно-екологічної безпеки і довготривалого відтворення цих благ; використати для цього всі можливі джерела формування дохідної частини бюджетів різних рівнів (державного, регіональних і муніципаль-

них) з переважанням активізації регіональної політики раціоналізації природокористування та досягнення ресурсно-екологічної безпеки соціально-економічного розвитку.

Для реалізації цих завдань варто конкретно визначитися щодо суб'єктів власності на різні види природних благ, механізмів реалізації на різних рівнях державної влади, управління й самоуправління.

Нині введена плата за спеціальне використання водних ресурсів, надр під час видобування корисних копалин, земельних, лісових ресурсів, диких тварин, рибних та інших водних живих ресурсів. Варто зазначити, що збір за спеціальне використання природних ресурсів належить до обов'язкових загальнодержавних платежів і зараховується до державного та місцевих бюджетів.

Перехід на платне водокористування та водовідведення відповідно до еколого-економічної концепції інтенсивного водокористування — нагальна вимога сучасного етапу реформування національної економіки. Плата за збір водних ресурсів і користування водоймами, платежі за забруднення водних джерел, безперечно, спонукатимуть водоспоживачів, водокористувачів та водозабруднювачів економічно і раціонально витратити водні ресурси, здійснювати заходи щодо зменшення або повного припинення їх забруднення. Господарські суб'єкти будуть змушені, поперше, застосовувати ті технології і способи водокористування, які мають нижчу водомісткість, а по-друге, впроваджувати замкнуті (безстічні) системи водопостачання, які зводять до мінімуму забруднення поверхневих та підземних водних джерел. Отже, функціонування водного господарства на принципах державного регулювання ринкової економіки прямо або опосередковано стимулюватиме економічне витрачання водних ресурсів і проведення водоохоронних заходів, а відтак, і зменшення негативних навантажень на поверхневі водойми та гідросистеми [2, с. 11; 4, с. 89].

Система платежів за користування природними ресурсами включає в себе не тільки способи визначення розмірів плати, а також механізми її встановлення, вилучення і використання.

Плата за право користування природними ресурсами повинна залежати від умов, які визначають попит і пропозицію на цей ресурс на конкретній території, і вилучатися у вигляді конкретного податку (збору) або плати за ліцензію, що дає таке право, чи у виді орендної плати. При цьому даний вид платежу не несе в собі ресурсозберігаючої чи іншої подібної функції.

Плата за відтворення (компенсацію) природного ресурсу повинна залежати від середовищеутворювальної ролі й визначатися затратами на підтримання заданого рівня якості навколишнього природного середовища з урахуванням встановлених для даного регіону пріоритетів розвитку і фактора часу. Враховуючи сказане, друга складова повинна мати на першу прямий вплив. Тому ставки платежів за використання природними ресурсами не можуть бути постійною величиною в умовах ринкової економіки.

Формування і використання коштів від плати за відтворення природних ресурсів доцільно поставити в залежність від рівня управління і від величини можливих затрат. При такому підході неважко визначити перелік природних ресурсів і об'єктів, основну увагу зат-

рат на відновлення яких буде нести державний бюджет. Відповідно і розпорядження цими ресурсами, включаючи порядок і методи встановлення платежів за їх використання, має визначатися державними службами [5, с. 22].

Можна сформулювати два критерії для визначення подібного переліку — економічний і екологічний.

У відповідності з економічним критерієм до державної компетенції повинні бути віднесені сировинні ресурси, які відіграють стратегічну роль для економіки України. До переліку потрапляють також унікальні ресурси та об'єкти, програми охорони і відновлення яких не можуть бути реалізовані на регіональному чи місцевому рівні. Водночас це не виключає можливості залучення додаткових фінансових та інших ресурсів на реалізацію цих програм з ініціативи місцевих органів влади.

Відсутність чіткості з економічних проблем природокористування в чинній Конституції України, а також протиріччя у законодавчих актах у цій сфері не дозволяє на сьогодні розробити однозначний і ефективний механізм визначення і введення плати за користування природними ресурсами. З урахуванням вищесказаного науковою основою для визначення розмірів такої плати слугує їх економічна оцінка, в основу якої покладено диференційну ренту. У загальному вигляді розрізняють наступні шість видів платежів за ресурси.

1. Платежі за право користування природними ресурсами.

2. Плата за відтворення та охорону природних ресурсів.

3. Рентні платежі за експлуатацію кращих природних ресурсів, за якістю або місцем їх розташування стосовно ринку.

4. Штрафні платежі за понаднормове використання природних ресурсів.

5. Компенсаційні платежі за вибуття природних ресурсів із цільового використання або погіршення їхньої якості, спричинене діяльністю цих підприємств.

6. Плата підприємств за використання середовища для розміщення відходів виробництва.

Нормативи платежів за землю диференціюються за видами сільськогосподарських угідь, типами ґрунтів і використовуються в нарахуванні кошторисної вартості об'єктів, що споруджуються на землях, вилучених із сільськогосподарського обігу. Нормативи платежів різняться залежно від землекористувачів. Так, для промислових об'єктів за відведення орних земель і багаторічних насаджень платежі в 2—2,5 рази вищі, ніж за відведення кормових угідь, сіножатей і пасовищ.

Оскільки всі водні ресурси мають вартість, то встановлено плату за водокористування для промислових підприємств. Підприємство-водокористувач платить за воду, яку забирає з водного об'єкта, компенсуючи міжгалузеві витрати, вкладає кошти на забір, підготовку вихідної води, кондиціонування та багаторазове використання відпрацьованої води, а також на очищення і відведення стічних вод. Усі названі втрати відносяться до собівартості продукції як витрати на водокористування. Величина їх значною мірою залежить від умов водокористування: витрати на водопідготовку — від якості води у джерелі, на очищення стічних вод — від рівня вимог водного об'єкта (водоприймача). Додаткові

витрати можуть виникнути при малій водності джерела та у зв'язку із специфікою подання води.

Таким чином, водокористувач, який ставить підвищені вимоги до води чи користується водою із водних об'єктів з високим рівнем вимог до наявних ресурсів, несе частину міжгалузевих витрат, відносячи їх на собівартість основної продукції, крім витрат, пов'язаних із виснаженням водних ресурсів внаслідок безворотного відбору води та скидання забруднених речовин.

Видаючи підприємству право на водокористування і беручи плату за водоспоживання, держава не гарантує потрібної якості, об'єму та режиму подачі води. Водночас водокористувач платить за факт забору води, але не несе матеріальної відповідальності за характер її використання, тобто виснаження водних ресурсів. Усе це свідчить про відсутність чіткого соціально-економічного механізму стимулювання раціонального водокористування у масштабах країни.

Упродовж останніх десятиріч ціни на паливні ресурси в Україні були настільки низькими, що це призвело до збитковості вугільної промисловості. Крім того, електроенергія була тільки у 2,8 рази дорожчою від вугілля (у США — в 4,1 рази), а це сприяло впровадженню енергоємних виробництв.

Для обліку надходження коштів, отриманих від плати за забруднення навколишнього природного середовища та за спеціальне використання природних ресурсів, й використання цих коштів Міністерством охорони навколишнього природного середовища України були розроблені, а Міністерством статистики України введені відповідні форми державної статистичної звітності; "форма № 1 — екологічні фонди" та "форма № 1 — екологічні витрати".

Впровадження в Україні механізму плати за забруднення навколишнього природного середовища принесло позитивні результати. Реалізовано важливий природоохоронний принцип: "забруднювач та споживач платить", що був затверджений Організацією Економічного Співробітництва і Розвитку (ОЕСР) у 1972 р. як економічний принцип компенсації витрат, пов'язаних із боротьбою із забрудненням довкілля. Тепер забруднювачі повинні відшкодувати витрати, пов'язані з попередженням забруднення навколишнього середовища і проведенням заходів боротьби із ним.

Стимулююча функція платежів спрямована на запобігання виснаження природних ресурсів і припинення безоплатного використання навколишнього середовища як приймача забруднюючих речовин.

Відзначимо, що плата за забруднення, яка здійснюється в межах гранично допустимих викидів (ГДВ), гранично допустимих скидів (ГДС), тимчасово погоджених викидів (ТПВ), тимчасово погоджених скидів (ТПС), входить до собівартості продукції (включається до валових витрат і оплачується споживачем, чим реалізовано принцип "споживач платить". До понаднормативного (понад ГДВ, ГДС, ТПВ, ТПС), понадлімітного забруднення застосовуються штрафні санкції, які сплачуються за рахунок прибутку підприємства-забруднювача.

В умовах ринкових відносин, конкуренції плата стимулює виробника до зменшення рівня забруднення, з метою зменшення ціни продукції та підвищення її конкурентоспроможності.

Екологічні нормативи (ГДВ, ГДС, ТПВ, ТПС) постійно переглядаються, стають жорсткішими та встановлюються на окремі терміни із зазначенням природоохоронних робіт, які має виконати підприємство-забруднювач.

Проте, з часу виходу постанови Кабінету Міністрів України від 13. 01. 1992 р. № 18 відбулося ряд змін в економіці та законодавстві, отриманий певний досвід у справлянні збору за забруднення навколишнього природного середовища. Тому Міністерство охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України за погодженням з іншими зацікавленими центральними органами виконавчої влади розробило нову редакцію Порядку встановлення нормативів збору за забруднення навколишнього природного середовища і стягнення цього збору, затверджену постановою Кабінету Міністрів України від 1.03. 1999 р. № 303.

Характерною рисою цього Порядку є спрощення системи платежів за забруднення навколишнього природного середовища.

Зокрема, скасована авансова щоквартальна форма плати за забруднення, яка в умовах нестабільності роботи підприємств стала "несправедливою". Діюча авансова форма сплати в багатьох випадках призводила до переplat підприємствами і викликала багато нарікань від них. Тому Порядком встановлено, що збір за забруднення навколишнього природного середовища сплачується платниками щоквартально відповідно до фактичних обсягів викидів (для стаціонарних джерел забруднення), скидів, розміщення відходів та кількості використаного пального (для пересувних джерел забруднення) до 20 числа місяця, що настає за звітним кварталом.

Остаточна сплата збору за звітний рік проводиться платниками відповідно до фактичних обсягів викидів, скидів, розміщення відходів та кількості використаного пального (для пересувних джерел забруднення) у 10-денний термін після подання платниками збору річної статистичної звітності про кількість викидів, скидів, розміщення відходів та використання пального.

Критерієм для розрахунку платежів за забруднення є збитки від нього. Ці збитки проявляються рівночасно в моральному, соціальному, естетичному, натуральному, економічному аспектах. Але здебільшого оцінюються економічні збитки, які завжди є тільки частиною, хоч і дуже вагомою, загальних збитків. Оцінка моральних і соціальних збитків становить певні труднощі через відсутність відповідних методик.

Під економічними збитками від шкідливого впливу на навколишнє середовище відходів виробництва розуміють фактичні або можливі витрати на компенсацію цих утрат. Забруднення навколишнього середовища призводить до виникнення двох видів витрат: на попередження впливу на забруднення середовища та на попередження впливу забрудненого середовища на них. Витрати на відтворення забруднення здійснюються безпосередньо на підприємстві чи в іншому джерелі забруднення з метою зменшення шкідливих викидів. Це може бути будівництво очисних споруд, впровадження екологічно чистих технологій, попередня обробка палива (наприклад, видалення сірки) тощо. Ці витрати зменшують економічні збитки.

Витрати на компенсацію збитків разом із, власне, збитками складають економічні збитки, які є комплексною величиною. Найчастіше їх виражають сумою основних локальних збитків:

- а) від погіршення здоров'я населення;
- б) комунальному господарству;
- в) сільському та лісовому господарствам;
- г) промисловості.

Сутність збитків від погіршення здоров'я населення полягає в недовиробництві національного прибутку через втрати робочого часу, додаткові витрати на медичне обслуговування, виплату за листком непрацездатності і пенсій тощо. Збитки в комунальному господарстві можна розглядати як додаткові витрати на прибирання пилу, часте фарбування дерев'яних і металевих конструкцій, витрат на миючі засоби тощо. Збитки в сільському господарстві зумовлюються зниженням цінності посівних площ на забруднених ділянках, причому це, поперше, зниження врожайності сільськогосподарських культур, а по-друге, забруднення сільськогосподарської продукції. Урожайність зернових культур внаслідок забруднення зменшується на 20—25 %, соняшнику — на 15—20 %, овочів — на 15—30 %. У забруднених районах зростає захворюваність великої рогатої худоби: лейкозом у 2, туберкульозом у 1,5, маститами в 1,9 рази вище, ніж в екологічно чистих районах. Знижується продуктивність худоби: наприклад, у Донецькому регіоні надої молока на 13—14 % нижчі, ніж в умовно чистих господарствах.

Забруднення значно позначається на лісовому господарстві: відомо, що забрудненням пошкоджено в Німеччині 35 % лісових масивів, в Австрії — 30 %. Збитки, що їх завдає атмосферне забруднення виробничим фондам, криють у собі збитки на поточні капітальні ремонти основних виробничих фондів, збитки від передчасної утилізації обладнання, збитки від простоїв обладнання в ремонті тощо.

Дослідження, проведені у США, показали, що в структурі економічних збитків від забруднення повітря перше місце посідає здоров'я населення (37,9 %), друге — комунальне й побутове господарство (31,7 %), третє — транспорт і промисловість (29,8 %); сільське господарство на останньому місці (0,6 %).

У сучасній практиці фінансування витрат на здійснення заходів з охорони навколишнього природного середовища і раціонального використання природних ресурсів проводиться за рахунок коштів державного бюджету, підприємств та установ.

За рахунок коштів державного бюджету інвестуються переважно великі природоохоронні заходи загальнодержавного призначення: державні програми ліквідації наслідків промислових аварій та стихійного лиха, державні територіальні й галузеві перспективні та поточні плани з охорони й відтворення природних ресурсів, державні плани й кошторис на ведення заповідного господарства в заповідниках, природних парках, пам'ятках природи, заказниках тощо. Капіталовкладення на ці заходи були завжди незначними, часто виділялися за залишковим принципом. Так, за період із 1973 р. по 1975 р. вони становили 917 млн крб, у 1976—1980 рр. — 1169 млн, у 1981—1985 рр. — 1864 млн, у 1989 р. — 510 млн крб. Підприємства та уста-

нови виділяють кошти на охорону та раціональне використання водних ресурсів, повітряного басейну, земель, мінеральних ресурсів.

Для фінансування заходів з охорони навколишнього природного середовища створюються державний та місцеві позабюджетні фонди.

Важливе значення має формування і запровадження дієвих економічних інструментів раціонального природокористування, серед яких можна виділити: податки, збори, фінансову допомогу, кредити на обмеження викидів, платні дозволи на викиди, квоти, допуски чи граничні показники рівня забруднюючого викиду, ліцензії, створення організаційно-економічних умов для інноваційного підприємництва у сфері екології, виробництва екотехніки та екотехнологій, утилізації відходів, розвиток екологічного аудиту, становлення екологічного менеджменту тощо.

Створення економічного механізму, при якому вигідним є бережливе ставлення до природних ресурсів, є обов'язковою умовою успішної природоохоронної діяльності. Економічний механізм збереження середовища проживання людини повинен знайти відображення в законах про власність, місцеве самоврядування, оренду й орендні відносини, землю і землекористування, оподаткування.

## ВИСНОВКИ

Таким чином, характер вирішення завдання створення економічного механізму управління процесами природокористування визначає необхідність поєднання економічних і адміністративних методів. Причому економічне регулювання екологічної безпеки може здійснюватися як складова адміністративного регулювання природокористування, тобто шляхом централізованого встановлення і використання таких економічних інструментів, як податкова, кредитна, амортизаційна і страхова політика. Світова практика виділяє два основних підходи до економічного регулювання природоохоронної діяльності: система введення платежів за забруднення й інші види антропогенних порушень навколишнього середовища та формування особливого ринку дозволів на забруднення.

### Література:

1. Веклич О. Удосконалення економічних інструментів екологічного управління в Україні // Економіка України. — 1998. — № 9. — С. 40.
2. Галиця І. Інновації у контексті економіко-екологічних процесів // Вісник НАН України. — 2004. — № 3. — С. 10—23.
3. Голян В.А. Інституціональне середовище водокористування: сучасний стан та механізми вдосконалення: [монографія] / В.А. Голян. — Луцьк: Твердиня, 2009. — 592 с.
4. Данилишин Б.М. Економіка природокористування: [підручник] / Б.М. Данилишин, М.А. Хвесик, В.А. Голян. — К.: Кондор, 2009. — 465 с.
5. Довідник з питань економіки та фінансування природокористування і природоохоронної діяльності / Укл.: В.Шевчук, М.Пилипчук та інші. — К.: Геопринт, 2000. — С. 22.

*Стаття надійшла до редакції 20.11.2010 р.*