

О. Г. Гіндес,
к. держ. упр., докторант, Академія муніципального управління

ЕФЕКТИВНІСТЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СТАЛИМ ЕКОЛОГІЧНИМ РОЗВИТКОМ УКРАЇНИ

Стаття присвячена аналізу впливу макроекономічних заходів на екологічну ситуацію в Україні. Визначено, що макроекономічна й політична нестабільність у країні в період реформ, неефективна податкова система, нераціональне використання обмежених коштів на державні витрати є основними перешкодами раціональному природокористуванню. Надано пропозиції щодо проведення еколого-збалансованої макроекономічної політики.

The article have been analysis the impact of macroeconomic events on the environmental situation in Ukraine. Determined that the macroeconomic and political instability in the country during the reform inefficient tax system, inefficient use of limited funds for public spending are the main obstacles to environmental management. The propositions for conducting environmental and balanced macroeconomic policy.

Ключові слова: держава, макроекономічна політика, населення, природокористування.
Key words: state, macroeconomic policy, population, natural resources.

ВСТУП

Якість довкілля відіграє все більш вагомий роль як фактор стабільного розвитку суспільства та забезпечення конкурентоспроможності економіки України на світовому ринку. Значна екологічна диверсифікація території України, особливості соціально-економічних процесів у регіонах, які в історичному, природному, соціальному, економічному відношеннях є далеко неоднорідними, актуалізують проблему регіонально диференційованих підходів до управління екологічною безпекою. У свою чергу, низька результативність механізмів державного управління сталим екологічним розвитком України зумовлює об'єктивну необхідність забезпечення еколого-економічної безпеки держави та її регіонів, що вимагає відповідного теоретичного підґрунтя, методологічних підходів, наукового обґрунтування напрямів її реалізації. Сучасні проблеми забезпечення безпеки країни, регіону і підприємства досить складні, вони пов'язані з реформою в політичній, економічній, соціальній, духовній сферах і потребують переосмислення концепцій безпеки.

Однією з найважливіших основ забезпечення стійкого розвитку є економічне регулювання природокористування та забезпечення екологічної безпеки. З огляду на тенденції, що позначилися в останні роки, слід зазначити загострення екологічних проблем у ряді регіонів України й посилення в цьому зв'язку стурбованості населення, органів державної влади й місцевого самоврядування.

Для підвищення еколого-економічної ефективності суспільного виробництва необхідно проведення державою певної економічної політики. Безумовно, ця політика повинна бути стимулюючою, тобто спрямованою на економічне зростання, бо тільки в цьому випадку формуються умови для розширеного відтворення всіх факторів, у тому

числі й природного середовища. Однак стимулююча економічне зростання політика може впливати на стан навколишнього середовища.

Проблемам економічного регулювання природокористування в умовах стійкого розвитку присвячено багато робіт, в яких викладено результати дослідження та механізми вирішення економіко-екологічних протиріч. Провідними дослідниками названих напрямків є А.І. Амоша, В.В. Буркинський, О.О. Веклич, Б.М. Данилишин, А.І. Кабанов, Л.В. Левковська, Н.С. Макарова, Л.Г. Мельник, Г.Г. Півняк, В.М. Трегубчук, С.К. Харічков, М.А. Хвесик, Л.Б. Шостак. Визначаючи теоретичну та практичну цінність науково-методичного забезпечення реалізації національної екологічної політики, слід відзначити, що недостатньо опрацьованими залишаються науково-методичні підходи до економічних інструментів регулювання природокористування в умовах сталого розвитку.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Проаналізувати ефективності реалізації основних заasad екологічної політики держави на стан навколишнього середовища. При цьому важливо розглянути й урахувати як позитивний, так і негативний досвід взаємозв'язків проведеної загальноекономічної політики, стану навколишнього середовища й природоохоронної політики.

РЕЗУЛЬТАТИ

Для аналізу впливу макроекономічної політики на стан навколишнього середовища виділимо дві групи макроекономічних заходів.

Власне макроекономічні заходи, які проводяться в рамках всієї економіки й на рівні промислового сектора.

Вони не можуть мати яскраво виражених екологічних цілей. До таких макроекономічних заходів належать структурна перебудова економіки, реформа ціноутворення, лібералізація зовнішньої торгівлі, стимулювання приватних інвестицій, бюджетно-податкова реформа тощо.

Заходи, що мають екологічну спрямованість, що сприяють формуванню еколого-збалансованої макроекономічної політики, підвищенню еколого-економічної ефективності суспільного виробництва. Вони містять у собі ухвалення різних стандартів і нормативів природоохоронної діяльності, введення платежів за забруднення навколишнього середовища, реалізацію регіональних і галузевих екологічних програм, стимулювання приватних інвестицій та ін.

Проведення оцінки впливу макроекономічної політики на стан навколишнього середовища дозволяє простежити їхній зв'язок з позитивним і негативним впливом на навколишнє середовище. Макроекономічна політика періоду реформ неоднозначно вплинула на стан навколишнього середовища [3]. Вплив на стан навколишнього середовища простежується в основному через інвестиції. Позитивний вплив на навколишнє середовище мають інвестиції у високотехнологічні, трудомісткі й, отже, екологічно чисті виробництва, а також інвестиції в очисні устаткування, ресурсозберігаючі технології. Інвестиції в капіталомісткий первинний сектор економіки призводять до виснаження природних ресурсів, викликає забруднення навколишнього середовища. Спад виробництва в період реформ, викликаний структурною перебудовою, призвів, з одного боку, до зниження забруднення, а з іншого боку, підсилив небезпеку виникнення техногенних катастроф, підвищив експлуатацію природних ресурсів. Макроекономічна й політична нестабільність у країні, нераціональне використання обмежених коштів на державні витрати також перешкождали раціональному природокористуванню. Серед причин негативного впливу макроекономічної політики можна виділити інституціональну неефективність і неефективність державної політики.

Еколого-збалансована макроекономічна політика повинна бути доповнена заходами екологічної спрямованості і заходами, спрямованими на підвищення ефективності роботи системи державного регулювання.

У структурі державного механізму важливою ланкою є економічне стимулювання природоохоронної діяльності, що включає в себе дві сторони: зацікавленість і відповідальність. Воно покликано створити умови, при яких економічно вигідно дотримуватися встановлених екологічних регламентацій й обмежень, не зменшуючи свободи підприємств. Система стимулювання спрямована на екологізацію всіх стадій відтворення, а тому — і на підвищення ефективності суспільного виробництва [2].

Відомо, що у світовій практиці застосовується велика кількість різноманітних заходів економічного регулювання. Деякі джерела називають порядка 80 варіантів економічного стимулювання в сфері охорони навколишнього природного середовища. Їхній вибір залежить від особливостей діючої системи управління економікою конкретної держави, а також цілей, які при цьому переслідуються.

У той же час стан навколишнього природного середовища й природоохоронна система відображає стан суспільства й систему господарювання в цілому. У радянський період у країні не існувало цілісної природоохоронної системи. Хоча охорона природи не суперечила радянським ідеям і здійснювалася в рамках, припустимих для шляху розвитку радянської економіки (приміром, у той період була створена унікальна система державних заповідників, що не має аналогів в усьому світі). Але багато серйозних екологічних проблем були породжені екстенсивного

розвитку планової радянської економіки. В основі природокористування перебувало гасло "Ми не можемо чекати милості від природи, взяти її у неї — от наше завдання". Людина розглядалася як начальник над природою, що призвело до егоїстичної вседозволеності.

У зв'язку з цим слід відмітити, що у останні десятиліття у світі активізувався неоднозначний вплив якості навколишнього природного середовища на динаміку економічного розвитку [1, с. 27]. В умовах планової економіки при державній власності на всі засоби виробництва не могли застосовуватися економічні важелі екологічного регулювання, бо це означало б перекидання грошей з кишені в кишеню. Плати за природні ресурси й за забруднення не могло існувати ще й тому, що згідно з політекономічними догмам марксизму-ленізму вартість мали тільки ті блага, у виробництві яких включена людська праця. У природні ресурси й у навколишнє середовище праця не вкладена, вони не могли мати вартість.

Як було вже сказано: на сучасному етапі розвитку в Україні спостерігається погіршення екологічної ситуації внаслідок непослідовності в здійсненні заходів екологічного регулювання, відходу від основ, закладених на початку реформ. І тому в цей час дуже важливим моментом є аналіз помилок й узагальнення накопиченого за ці роки позитивного досвіду з метою подальшого розвитку механізму економічного стимулювання природоохоронної діяльності.

У сукупності економічних інструментів одне із центральних місць посідали платежі за забруднення навколишнього середовища. Сформована в Україні система платежів за забруднення припускала виконання таких функцій: забезпечення фінансування природоохоронних заходів територіального значення; стимулювання зниження шкідливих викидів за допомогою диференціації ставок платежів за забруднення з урахуванням відносної шкідливості викидів і ступеня виконання встановлених лімітів.

Аналіз результатів практичного застосування системи платежів за забруднення показує, що ці функції виконувалися й виконуються не в повному обсязі. Рівень базових ставок занадто низький у порівнянні з граничними витратами підприємств на зниження й запобігання відповідних забруднень. Низький рівень платежів не може створювати належного стимулюючого впливу на підприємства. У той же час отриманих доходів недостатньо і для розв'язання існуючих природоохоронних проблем.

Проблемі підвищення стимулюючої ролі платежів за забруднення останнім часом приділяється багато уваги. В одних публікаціях пропонується підвищення платежів до рівня, порівняного з величиною екологічного збитку. Однак це неможливо навіть в умовах стійких економік. Відомо, що в промислово розвинених країнах збиток від забруднення навколишнього природного середовища коливається від 4 до 8% ВВП. Якщо платежі встановити на цьому рівні, то підприємства не в змозі винести такий тягар, оскільки це викличе різке подорожчання продукції, що випускається, і зниження її конкурентоздатності. В інших публікаціях з цієї проблеми автори пропонують привести у відповідність індексацію платежів до рівня інфляції. У той же час доведення платежів до рівня, що враховує розмір інфляції, вважаємо за можливе у випадку одночасного зниження рівня фіскальних податків, тобто за умови екологізації податкової системи. Інакше за відсутності розвиненої системи моніторингу й контролю за викидами й скиданнями збирання платежів скоріше за все знизиться [4].

Щоб платежі за забруднення стали виконувати свою головну функцію — стимулюючу, вони повинні забезпечувати окупність природоохоронних заходів на рівні, близькому до терміну окупності витрат у основне виробництво.

У цей час економічна ефективність природоохоронних заходів у більшості випадків має негативне значення. Вона є відношення річного економічного ефекту, вираженого у вигляді зниження плати за забруднення в результаті запровадження в дію природоохоронних об'єктів за винятком експлуатаційних витрат, до капітальних витрат на будівництво. Чисельник дробу, як правило, є негативною величиною, бо розмір експлуатаційних витрат за змістом природоохоронних об'єктів перевищує величину економії від зниження плати за забруднення.

Стимулювання буде більш ефективним у випадку впливу не тільки на наслідок — рівень забруднення, але й на причину цього наслідку — технологію виробництва.

Використати поняття "відповідність рівню техніки", що існує в законодавстві багатьох країн, означає, що для різних технологій виробництва однорідної продукції рівень викидів (скидань) споживаної сировини, води й енергії не повинен перевищувати показників, установлених як гранично припустимі на даний період часу, наближених до показників нових технологічних процесів. Ці показники повинні переглядатися кожні 3—5 років для того, щоб стимулювати виробників до модернізації й екологічного відновлення виробництва.

Не применшуючи переваг податку на викиди, все-таки відзначимо два моменти, які заслуговують на увагу. Перший стосується встановлення податку на викиди як такого. Але реальний уряд не буде знати податкову ставку, за якою рівні зниження для забруднювачів могли б колективно відповідати стандарту й, отже, йому доведеться регулювати податок доти, доки природоохоронні цілі не будуть досягнуті. Такий коригувальний процес може тривати багато часу. Інше зауваження пов'язане з потенційним збільшенням витрат на моніторинг. Цілоком імовірно, що моніторинг стає складніше проводити, коли кожен забруднюючий суб'єкт відповідає на вимоги стандарту зниження, виходячи зі своїх особистих інтересів, і на базі своїх внутрішніх операцій. Є також і міркування відносно розподілу витрат. Оскільки фірми — джерела забруднення платять більше податків, то частина податкового тягаря вони прагнуть розділити зі споживачами у формі більш високої ціни. Існує небезпека втрати робочих місць через прагнення роботодавців знизити тиск податкового тягаря або впровадження нових технологій, що ведуть до скорочення робочих місць. Нарешті, фірми прагнуть вислизнути від податку за допомогою нелегального рятування від забруднюючих речовин. Щоб мінімізувати потенційну шкоду від такої діяльності, уряду, можливо, доведеться підсилити програму моніторингу як у підкріплення до адміністративних витрат.

У глобальному масштабі виплати за забруднення — повсюдно використовуваний інструмент, що має ринкову основу.

Податок на окрему продукцію широко застосовується як податок на мастила (у Фінляндії, Франції, Німеччині, Італії й Нідерландах). Фінляндія також застосовує податок на окрему продукцію для підтримки своєї системи внесення задатку шляхом оподаткування стандартної тари для напоїв, і ці податки не підлягають поверненню. Також підлягають оподаткуванню пестициди, добрива, батарейки, що містять ртуть і кадмій, а також пальне.

Останнім часом вітчизняною економічною наукою висунутий цілий ряд принципових положень із вдосконалення економічного механізму природокористування, зокрема платності природокористування, механізму перерозподілу доходів, акумулювання й витрати коштів на екологічні цілі, однак у законодавстві спостерігається процес згортання й спрощення економічних інструментів.

Розглядаючи тенденції практик правового регулювання, можна констатувати, що не склалися механізми надання кредитних пільг, заохочення виробництва екологічно чистої продукції (ціноутворення, сертифікація, маркування, реклама), не введене спеціальне оподаткування екологічно шкідливої продукції й продукції, що випускається із застосуванням екологічно небезпечних технологій. Співвідношення екологічного й іншого галузевого законодавства таке, що для застосування подібних стимулюючих заходів попередньо потрібне внесення змін у податкове, бюджетне, банківське, інвестиційне, митне або інше законодавство. Але внесення будь-яких виправлень у подібні документи і особливо у дохідні статті бюджету, що скорочують, завжди пов'язано з великими труднощами. Наприклад, були скасовані навіть ті невеликі податкові пільги, які були надані на початку 90-х років.

ВИСНОВКИ

На сучасному етапі в Україні не тільки не розвивається економічне стимулювання природоохоронної діяльності, але спостерігається поступовий відхід від цього принципу. Завдання полягає в тому, щоб розвиток системи економічного й фінансового регулювання екологічної безпеки в Україні здійснювався еволюційним шляхом, спираючись на наявні в інших країнах розробки, базувався на реальних можливостях економіки.

Із метою формування еколого-збалансованої макроекономічної політики, спрямованої на підвищення еколого-економічної ефективності суспільного виробництва, визначені взаємозв'язки проведеної загальноєкономічної політики, стану навколишнього середовища й природоохоронної політики. У результаті вивчення впливу макроекономічних заходів на екологічну ситуацію в Україні було зроблено висновок про те, що спад виробництва, викликаний структурною перебудовою й несприятливою макроекономічною політикою, з одного боку, призвів до зниження забруднення, з іншого — підсилив небезпеку виникнення техногенних катастроф, підвищив експлуатацію природних ресурсів. Макроекономічна й політична нестабільність у країні в період реформ, неефективна податкова система, нераціональне використання обмежених коштів на державні витрати також перешкоджали раціональному природокористуванню. Пропозиції щодо проведення еколого-збалансованої макроекономічної політики полягають у тому, що основою стратегії розвитку України повинно стати стимулювання державою інвестицій у високотехнологічні галузі.

Література:

1. Барановський В.А. Екологічний фактор сталого розвитку / В.А. Барановський // Екологічний вісник 2010. — № 3. — С. 27—30.
 2. Богачёв В. Необхідність підвищення екологічної безпеки в Україні / В. Богачёв // Економіст. — 2008. — № 9. — С. 12—13.
 3. Горлачук В.В. Проблеми інноваційного розвитку природокористування на сучасному етапі / В.В. Горлачук, А.В. Стрюченко // Економіка АПК. — 2007. — № 128. — С. 23—28.
 4. Кашенко О.Л. Фінансові аспекти екологічних платежів / О.Л. Кашенко // Фінанси України. — 2011. — № 1. — С. 36—38.
 5. Лосєва І.Д. Регіональна програма охорони довкілля, раціонального використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки. Одеська область / І.Д. Лосєва; наук. кер. О. Г. Толчів // Причорноморський екологічний бюлетень. — 2010. — № 1. — С. 34—42.
- Стаття надійшла до редакції 13.10.2012 р.*