

В. С. Буковинський,  
заступник начальника Управління фінансів АПК та природоохоронних заходів  
Міністерство фінансів України

## ІНСТИТУЦІЙНІ ОСНОВИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ В КОНТЕКСТІ СТАЛОГО РОЗВИТКУ

**У статті розглянуто вплив різних фінансових механізмів на створення ефективного еколого-економічного середовища з метою вирішення питань збереження та подолання наслідків забруднення навколишнього природного середовища.**

**In the article considered influence of different financial mechanisms is considered on creation of effective environment with the purpose of decision of questions of maintenance and overcoming of consequences of contamination of environment.**

*Ключові слова: кліматичні перетворення, еколого-економічний механізм, екологічне кредитування, спеціальний банк, інвестиційні проекти.*

*Key words: climatic transformations, ecologically economic mechanism, ecological crediting, special bank, investment projects.*

Стрімкий розвиток світової економіки, кліматичні перетворення та зростання промислового виробництва призвели до порушення екологічної рівноваги між природними системами, що є необхідними для життя, а також для задоволення промислових, технологічних демографічних потреб людства. Також спостерігається прискорення нарощування техногенних, природних загроз, прояв яких віддзеркалюється на обсягах та динаміці зростання екологічних проблем.

При сьогоденній практиці поводження з відходами порушуються природні екосистеми, забруднення яких призводить до економічних втрат, з процесу виробництва безповоротно вилучається енергія, що міститься у відходах. Механізм управління зниженням та компенсацією цієї шкоди має спиратися на оцінку природних ефектів від забруднення навколишнього природного середовища при поводженні з відходами, а також на спеціальний еколого-економічний механізм оцінки ефективності організації промислового виробництва. Удосконалення цього механізму та розробка його нових складових спонукатимуть до покращення якості організації промислового виробництва.

Стан захищеності від погроз, що є похідними від природних та виробничо-технічних систем, залежать від багатьох факторів, що діють майже на всіх рівнях управління.

Головну роль при вирішенні такої задачі має взяти на себе держава, яка за умови активної взаємодії з суспільством, приватного та громадянського сектора, має ініціювати формування необхідних інституційних основ нової моделі розвитку, головним лейтмотивом якої є гармонічне поєднання економічних, соціальних та екологічних факторів.

До числа найбільш дієвих еколого-економічних інститутів, що здатні забезпечити перехід країни до сталого розвитку, можна віднести наступні: моніторинг тенденцій сталого розвитку; державні екологічні експертизи; підтримка та розповсюдження "найкращих технологій"; екологічні платежі за принципом "забруднювач

сплачує"; податкового, кредитного та митного стимулювання; екологічного нормування та лімітування; сприяння поширенню екологічних інновацій; екореструктуризації та екологічній модернізації виробництва; спеціалізованих некомерційних кредитних організацій; екологічних та науково-технічних програм; формування екологічної свідомості та культури тощо.

Держава, насамперед, має впровадити інституції, що здійснюватимуть моніторинг економічного розвитку з використанням як специфічних, так і інтегральних показників. Це, насамперед, необхідно для визначення характеру макроекономічної динаміки, її відповідності сталому розвитку. Не повна оцінка природних ресурсів та екологічних наслідків виробництва надає неповне та спотворене уявлення про економічний розвиток, призводить до обрання неефективного соціально-економічного шляху розвитку. Обмеженість та умовність загальновідомих економічних індикаторів (валового внутрішнього продукту — ВВП та валового національного продукту — ВНП) як головних індикаторів соціально-економічного прогресу, стимулювали у минулому пошук нових концептуальних підходів та методичних рішень до оцінки розвитку суспільства та економіки.

Одним з найбільш опрацьованих індикаторів, на наш погляд, є індекс "скорегованих чистих накопичень" (чи індекс "дійсних заощаджень"), сутність якого зводиться до корегування традиційного показника валових заощаджень шляхом віднімання від нього вартості виснаженого природного капіталу та збитку від забруднення навколишнього природного середовища, в тому числі завдання шкоди здоров'ю людини.

Іншим дієвим інститутом сталого розвитку є державна екологічна експертиза, в основу якої повинна бути покладена концепція "найкращих технологій". Вона може стати дієвим бар'єром на шляху природно-затратних та тих проектів та програм, що забруднюють навколишнє природне середовище. На думку Дж. Гелбрейта,

ефективних захист навколишнього природного середовища потребує чітких та прозорих інституційних меж, всередині яких підприємства отримують повну самостійність. "Якщо межі для дії встановлені, то вже не потрібно здогадуватися про окремі рішення техноструктури, стратегія захисту навколишнього природного середовища забороняє спиратись на закон дії, що несумісні з суспільними інтересами, але надають підприємству максимальну свободу до прийняття рішень у відношенні шляхів досягнення бажаних результатів" [1].

Повсякчасне використання екологічної експертизи програм та проектів буде сприяти підвищенню рівня поінформованості суспільства про нові способи та можливості розвитку, необхідності розповсюдження екологічно-орієнтованої поведінки.

Необхідно також удосконалити та індексувати екологічні платежі та штрафи, відповідно вираховувати екологічну шкоду, а також шкоду здоров'ю людини. Система екологічних платежів, що сьогодні існує, повільно спонукає суб'єктів господарювання впроваджувати нові технології та здійснювати природоохоронні заходи. Для цього необхідно переглянути розмір платежів та штрафів за забруднення навколишнього природного середовища, встановити підвищені податки для екологічно небезпечних продуктів та видів діяльності, в той же час потрібно заохочувати податковими пільгами екологічно чисті виробництва. Держава мала б дати перший поштовх за допомогою впливу податків на ціни, а надалі ринкові механізми вплинули б на поведінку виробників та споживачів в залежності від ступеня екологічності [2].

Іншими словами, в реструктуризації податкової системи потрібно виділити два важливі напрями: збільшення питомої ваги "природних" податків та створення податкових стимулів для раціонального використання та економії природних ресурсів. Необхідно збільшити питому вагу податків у галузях, що найбільш експлуатують природні ресурси в загальній сумі доходів бюджетів, з метою сприяти раціональному використанню природних ресурсів та отриманню природної ренти на користь суспільства.

Екологізація податкової системи повинна сприяти також просуванню структурно-технологічної політики, переходу від використання первинних природних ресурсів до вторинних перероблених матеріалів та ресурсам при збільшенні питомої ваги високотехнологічної та наукомісткої продукції, товарів з високим рівнем доданої вартості.

Необхідне також створення в економіці екологічно сприятливої системи кредитування, субсидій, тарифів, що мають на меті стимулювати ресурсозберігаючі та наукомісткі галузі, соціальну сферу. Економічний фактор має бути вирішальною умовою при відведенні земельних ділянок під виробниче будівництво, при наданні державних кредитів та гарантій.

Запровадження нових технологій здатне послабити вплив екологічних обмежень за рахунок заміни традиційних ресурсів, зменшення витрат традиційних ресурсів, забруднюючих речовин на одиницю продукції, виникненню нових благ та технологій. Першочергове значення отримують енергоефективні технології, які засновані на джерелах енергії, що поновлюються.

Одним з найефективніших засобів інституційного регулювання в галузі охорони навколишнього природного середовища та природокористування є нормуван-

ня та лімітування допустимих меж впливу на навколишнє середовище. Це передбачає встановлення нормативів та планів поетапного зниження забруднення навколишнього середовища до рівнів, що відповідають найкращим екологічно безпечним світовим технологіям. Інститут нормування потребує особливої уваги, оскільки екологічні нормативи сьогодні не виконують належним чином своєї функції: по-перше, не всі відомі види екологічно небезпечного впливу мають нормативи; по-друге, широке розповсюдження отримали ліміти тимчасового узгодження скидів та викидів; по-третє, широко розповсюджений індивідуальний підхід до визначення лімітів. Необхідно перейти до нової регулюючої моделі, що дозволить екологічному нормуванню розвиватися під впливом технологічних регламентів та параметрів найкращих доступних технологій [3].

Для забезпечення сталого розвитку важливі інститути, що стимулюють впровадження екологічних інновацій, включаючи нову техніку та технології, продукти, способи організації виробництва, систему екологічного менеджменту та маркетингу, що мають забезпечити охорону навколишнього середовища, створюють необхідні умови взаємодії між економічним розвитком та захистом навколишнього природного середовища.

Перш за все, необхідно забезпечити екологізацію техніки та технологій, узгодити її з природними процесами. Потребує перебудови самий тип технологій виробництва на екологічній основі: перехід до маловідходного та безвідходного виробництва з утилізацією всіх відходів. В індустріально розвинених державах виробництво екологічної техніки та технологій є високодохідним бізнесом, саме тому екологічний ринок стрімко розвивається. Приблизно 40% світового ринку екологічної продукції припадає на США [4]. Американські компанії виробляють техніку для очищення, створюють екологічно безпечні товари широкого вжитку: натуральні продукти харчування, безпечні фарби, будівельні матеріали тощо. Виробництво такої продукції вважається престижним та прибутковим, крім того, підприємства роблять собі рекламу та створюють бездоганний імідж на ринку.

Вирішення вказаних задач передбачає екологічну реструктуризацію та екологічну модернізацію підприємства. Перша передбачає перебудову галузевої структури, як результат зниження попиту на продукцію "брудних" виробництв чи шляхом модернізації підприємств — споживачів цієї продукції. Екологічна реструктуризація знаходить своє відображення у вигляді зниження використання сировини на одиницю ВВП.

Друга пов'язана зі зміною технологічної бази виробництва, що відповідає скороченню обсягу енергії, води та інших ресурсів на одиницю продукції, що виробляється. Одним з показників екологічної модернізації виробництва є ступінь повторного використання ресурсу після його обробки, що дозволяє знизити шкідливий вплив на навколишнє середовище без скорочення сировинної можливості країни.

Вирішення задач з переходу до сталого розвитку багато у чому буде залежати від формування критичної маси еколого-орієнтованих підприємств, все більш помітних у розвинених країнах які виступають, на наш погляд, ключовими інституціями сталого розвитку. Вони характеризуються використанням сучасних екологічно безпечних факторів виробництва, маловідходних та

ресурсозберігаючих технологій, з переважно інтенсивним характером розвитку, головним джерелом яких є наука. Еколого-орієнтовані підприємства передбачають трансформацію трудового чинника в людський капітал, що мається на сучасних техніко-економічних та екологічних знаннях, а також на високій екологічній культурі. Еколого-орієнтованими підприємствами є виробничі структури, всі ланки якої мають екологічну спрямованість до досягнення мети, що забезпечують на всіх його стадіях зниження негативного навантаження на природу, гармонічне поєднання економічних, соціальних та екологічних факторів розвитку.

Розвиток еколого-економічних підприємств в Україні гальмується слабкістю фінансово-кредитних інститутів, незацікавленістю комерційних банків у їх фінансуванні.

Вирішенню такої проблеми мало б сприяти створення великого державного некомерційного спеціального банку, головною метою діяльності якого б було фінансування екологічних програм підприємств. Засновниками банку могли би стати як уряд, так і суб'єкти господарювання, а також комерційні банки, в капіталі яких є державна частка. Екологічний банк, з одного боку, має бути наділеним достатньою оперативно-господарською самостійністю для попередження тиску та лобіювання з сторони засновників, з іншого боку, має знаходитися під жорстким контролем зі сторони наглядової ради, до складу якої б входили представники уряду, громадських організацій та акредитованих спеціалістів.

При створенні спеціального банку відбудеться відособлення фінансових потоків окремих відновлювальних циклів, встановлюється пряма залежність обсягу асигнувань в окремі об'єкти від розміру пов'язаних з ними надходжень, що призводить до зацікавленості органу-розпорядника в мобілізації за банком всіх джерел та ресурсів, збільшення ефективності використання централізованих фінансових ресурсів. Екологічні банки є реальним центром з акумуляції "розпорознених" коштів серед бюджетів та суб'єктів господарювання, що направлені на охорону навколишнього природного середовища.

Джерелом рефінансування такого банку мали б стати як кошти державного бюджету, так іноземні кредити надані під гарантії уряду, кошти підприємств, що розміщені на депозитах банку, державні екологічні фонди, цінні папери тощо.

Екологічне кредитування має низку переваг у порівнянні з штрафними санкціями за забруднення навколишнього природного середовища. По-перше, штрафи, що стягуються з підприємства, значно зменшують його економічні можливості для подолання екологічних проблем. По-друге, в умовах самофінансування в частині підприємств не знайдеться вільних коштів для здійснення природоохоронних заходів, в цьому випадку виникає питання надання кредиту. Основними принципами кредитної політики банку мають стати: пільговий характер кредитування (низька відсоткова ставка); довготерміновий характер кредитів; цільовий характер кредитів на реалізацію проектів у пріоритетних економіко-екологічних галузях; конкурсний підхід при відборі інвестиційних проектів; формалізація процедури надання кредитів, колективна участь у прийнятті рішень про надання кредитів.

У той же час за "разові" забруднення, що пов'язані з грубими порушеннями технологій, необхідно накладати на підприємство штраф. Суми екологічних штрафів направ-

ляються в регіональні фонди, які, в свою чергу, можуть виступати як інвестиційні фонди. Однією з форм інвестиційної діяльності є інноваційна діяльність, що здійснюється з метою впровадження досягнень науково-технічного прогресу в виробництво та соціальну сферу. Сюди входять і розробки, і впровадження нової ресурсозберігаючої технології; реалізація довгострокових науково-технічних програм з тривалими строками окупності витрат; фінансування фундаментальних досліджень.

Іншим інституційним фактором впливу держави на процес економічного розвитку є національні програми. Вони мають розроблятися крізь призму екологізації. Досить цікавим є досвід зарубіжних країн, де розроблено державні програми, що спрямовані на створення екологічно цінних технологій. Наприклад, в Японії створено дослідницький центр інноваційних технологій для Землі. Основний напрям робіт пов'язаний з глобальним потеплінням та альтернативними джерелами енергії. В Німеччині діє Програма екологічних технологій. У Голландії створено організацію по технологічним дослідженням та передачі технологій, в Канаді запроваджується Програма "Технології для екологічних рішень".

У відношенні державної інституційної політики сталого розвитку існує два основних напрями. Перше походить від твердження, що вирішити екологічні проблеми на основі впровадження у виробництво екологічних інновацій неможливо. Так вважає, Ю. Яковець: "Враховуючи, що природні умови свого існування та еволюція людства може змінити незначним чином, а тенденція демографічної динаміки змінюється повільно, головним підвладним розуму, волі та праці людини ресурсом реалізації глобальної екологічної програми є технологічний прорив, перехід до екологізованого технологічного способу виробництва" [5].

Другий напрям державної політики виходить з неможливості подолання екологічної кризи лише технічними засобами: необхідна якісна перебудова основ цивілізації шляхом перебудови свідомості суспільства.

Інституційна діяльність держави з запровадження екологічної свідомості та культури суспільства повинна здійснюватися за наступними напрямами: розробка правових основ екологічної освіти та культури; підготовка спеціалістів в галузі екологічної освіти; включення питань сталого розвитку в зміст освітніх програм; всебічна підтримка суспільних ініціатив з формування екологічної культури; розробка та пропаганда стандартів екологічної поведінки; забезпечення соціальної реклами екологічної поведінки; включення питань з екології в систему професійної атестації; підтримка екологічної активності населення; підтримка екологічної ініціативи бізнесу.

#### Література:

1. Гелбрейт Д.К. Экономические теории и цели общества: пер. с англ.: Под общей ред. Н.Н. Иноземцева, А.Г. Мелейковского. — М., 1979.
  2. Приоритеты национальной экологической политики России / Под ред. В.М. Захарова. — М., 2009.
  3. Василенко В.А. Экология и экономика: Проблемы и поиски путей развития: анализ. обзор. — Новосибирск, 1997.
  4. Яковець Ю.В. Глобализация и взаимодействие цивилизаций. — М., 2001.
- Стаття надійшла до редакції 21.01.2012 р.*