

Бояр А.О.

Волинський державний університет ім. Лесі Українки

ЕКОНОМІЧНИЙ МЕХАНІЗМ ПРИРОДООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ РЕГІОНУ В УМОВАХ ПЕРЕХОДУ ДО СТАЛОГО РОЗВИТКУ

У сучасний період формування та розвитку ринкової економіки, надання більшої самостійності регіонам у вирішенні господарських проблем питання впровадження економічного механізму регулювання природоохоронної діяльності (ПОД) у регіоні набуває особливої актуальності. Певні кроки у цьому напрямку вже зроблені але характер і темпи формування нового механізму ПОД ще значно відстають від вимог сьогодення. Основна увага приділяється лише окремим його елементам, таким як плата за використання природних ресурсів і за забруднення навколишнього природного середовища, в той же час інші методи економічного управління розробляються і впроваджуються дуже повільно. Широке впровадження даного механізму дозволяє вирішити ряд важливих завдань, що в нових умовах господарювання значно підвищує ефективність ПОД. Одним з найважливіших таких завдань є реалізація Концепції сталого розвитку [7] на регіональному рівні.

Виходячи з цього, важливо окреслити основні функції економічного механізму регулювання ПОД і методи, які забезпечують виконання цих функцій. Для більш докладного висвітлення проблеми необхідно конкретизувати поняття природоохоронної діяльності, яке розуміємо як особливий вид людської діяльності, спрямований на раціональне використання природних ресурсів, запобігання та ліквідацію шкоди навколишньому середовищу, заподіяної внаслідок антропогенної діяльності та природних катастроф, з метою забезпечення екологічної рівноваги та поліпшення якості довкілля [2].

Економічний механізм ПОД покликаний створити підприємствам і організаціям такі умови, при яких в разі їх відмови від здійснення ПОД, вони б

опинялись у економічно не вигідному становищі. Відповідно, можна виділити дві основні функції цього механізму:

1. Регулятивно-зобов’язальна, яка проявляється у регулюванні природокористування і зацікавленні ресурсоспоживачів у економічному, комплексному, раціональному використанні природних ресурсів, економічній (матеріальній) відповідальності за нанесення шкоди навколишньому природному середовищу при правомірних діях (в результаті неправомірних дій настає юридична відповідальність).

2. Стимулююча, що дозволяє матеріально зацікавити, сприяти суб’єктам господарської діяльності у здійсненні ПОД (підприємства, які забруднюють навколишнє природне середовище – у здійсненні комплексу природоохоронних заходів та забезпеченні екологічної безпеки, наукові заклади – у проведенні результативних природоохоронних досліджень, заклади освіти – у підвищенні екологічної культури і свідомості населення і т. д.).

З іншої позиції можна виділяти компенсаційну (можливість відновлення і відтворення екологічних параметрів навколишнього природного середовища) [10] та фіскальну (організація, зосередження і спрямування фінансових надходжень) функції. Методи, що забезпечують виконання усіх названих функцій тісно переплетені і взаємодоповнюють один одного. Доцільно провести їх загальну характеристику у прив’язці до функцій економічного механізму ПОД, які спрямовані безпосередньо на регулювання ПОД на суб’єктах виробничо-господарської діяльності.

Реалізація **регулятивно-зобов’язальної** функції забезпечується такими економічними методами, як стягнення плати і штрафів з ресурсокористувачів за використання природних ресурсів і забруднення навколишнього природного середовища відходами виробництва. Сюди відносяться:

- плата за використання природних ресурсів (плата за територію, плата за використання водних ресурсів, за лісові, мінеральні ресурси, плата за збір дикорослої флори, полювання, рибальство, плата за відвідування особливо цінних рекреаційних територій і ін.);
- штрафні санкції за перевищення лімітів використання природних ресурсів;

- плата за викиди (скиди) забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище;
- штрафні санкції за перевищення гранично допустимих викидів і аварійні викиди (скиди) [11].

Методи, покликані **стимулювати** ПОД підприємств і організацій, можна розділити на дві групи: 1) методи «прямого» стимулювання та 2) організаційно-управлінські методи. До першої групи входять: податкові стимули, кредитні стимули, компенсації, субсидії, спеціальні види страхування, премії і т. д.

Податкові і кредитні стимули повинні включати не лише пільги для суб’єктів господарювання, які здійснюють активну екологічну політику (нарощування виробничих фондів природоохоронного призначення, виробництво товарів народного споживання з відходів виробництва, впровадження технологій очистки і комплексної переробки сировини і т. д. [16]), а й збільшення податкових ставок і відсотків за кредит для тих виробників, які ігнорують екологічні вимоги або відтягують введення в дію природоохоронних технологій, причому можливе здійснення перших заходів за рахунок других [13]. Можуть також надаватись субсидії і спеціальні безпроцентні позики на розробку, впровадження і придбання нової техніки і технологій для захисту навколишнього природного середовища, використання мало- і безвідходних технологій; здійснюватись компенсації росту витрат при виробництві екологічно чистої продукції; проводитись преміювання екологічно передових підприємств і організацій, окремих працівників (їх груп) за раціональне природокористування і охорону навколишнього середовища [11, 16].

Великі перспективи, на думку багатьох авторів, має система екологічного страхування. Екологічне страхування можуть здійснювати як спеціалізовані екологічні страхові компанії (фірми), так і відповідні відділи страхових організацій широкого видового спектру страхувань. Страхуванню можуть підлягати втрати підприємств, що настають при скороченні об’ємів виробництва по природоохоронним мотивам [11], шкода, заподіяна суб’єктам господарювання в результаті напередбачуваних природних стихій і катастроф [9], економічні втрати одних виробників внаслідок згубної для навколишнього середовища діяльності інших [17].

Слід зауважити, що дані види страхувань спрямовані безпосередньо на задоволення економічних інтересів окремих господарств, а не на збереження і охорону екологічно безпечного навколишнього природного середовища, необхідного для здорового життя і діяльності усього населення регіону. З цією метою видається доцільним запровадження системи страхування екологічної шкоди навколишньому природному середовищу. Найбільш вдале втілення цього принципу може бути забезпечене шляхом впровадження *системи гнучкого облігаційного страхування*, розробленої американськими вченими Р. Констанцю і Ч. Перрінзом [17]. Вони пропонують порядок з прямими екологічними штрафами здійснювати емісію спеціальних страхових облігацій, які компанія чи підприємство купує у страхової фірми на суму, що відповідає максимально можливій потенційній екологічній шкоді, заподіяній нею (ним) навколишньому природному середовищу. В разі, якщо страхователь протягом обумовленого періоду часу завдав природі меншої від максимально можливої шкоди, то страхова компанія повертає йому позитивну різницю з відсотками. Решта суми облігацій, яка відповідає обсягу шкоди, заподіяної страхователем навколишньому середовищу, повинна спрямовуватись за цільовим призначенням на ліквідацію цих наслідків за рахунок страхової фірми. Роль посередників у цій справі можуть відіграти екофонди, спеціалізовані екологічні банки, відповідні статті місцевих бюджетів і ін.

Друга група методів торкається безпосередньо управління ПОД в регіоні. До цієї групи відносяться такі методи, як: бюджетне фінансування природоохоронних заходів і перерозподіл засобів на ці цілі між бюджетами різних рівнів; оцінка екологічної ефективності проектів, технологій і виробничих процесів і використання її в якості критерія для фінансування, кредитування і формування державних замовлень; створення спеціальних позабюджетних фондів охорони навколишнього середовища і раціонального використання природних ресурсів; організація екологічних банків, регіональних бірж промислових відходів і ін. [11].

Ключову роль у системі реалізації ПОД у регіоні на нинішньому етапі відіграє бюджетне фінансування. За рахунок цього джерела забезпечується діяльність державних природоохоронних органів, систем обліку, контролю, моніторингу,

екологічної експертизи, наукових досліджень в сфері охорони природи і т. д. З цією метою використовуються як місцеві, так і республіканський бюджети.

Поряд з цим в міру розвитку ринкових відносин зростатиме і роль інших методів управління ПОД в регіоні. Економічною основою для управління ПОД на підзвітній місцевим органам влади території повинні відігравати регіональні фонди охорони природи (екофонди). Національний екологічний фонд України і регіональні його відділення були створені в середині 90-х років. Через недостатньо ефективне функціонування у 1997 р. джерела їх формування було переорієнтовано на бюджет, а їх функції фактично зведені до мінімуму. Слід погодитись з думкою деяких авторів, що ідея екофондів і екологічних платежів ще далеко не вичерпала себе, а їх переорієнтація на бюджет була передчасною і недостатньо обґрунтованою [6]. Основними причинами низької дієвості системи екофондів були розпиленість коштів фондів по багатьох рівнях, відсутність кваліфікованого управління ними, експертної оцінки проектів, які фінансувались з фондів, невизначеність їх організаційно-правового статусу. Хоча створення екофондів і передбачало їх статус юридичної особи [7], але на даному етапі ні державний, ні тим більше, регіональні екофонди не є незалежними від управлінських структур, не мають власних банківських рахунків та постійно діючого штату управління.

Основними джерелами формування екофондів повинні стати:

- плата за використання природних ресурсів і за забруднення навколишнього природного середовища;
- платежі, пов’язані з міжгалузевими переміщеннями природних ресурсів при зміні напрямку їх господарського використання;
- капіталовкладення на ПОД підприємств і організацій різних відомств і галузей, що знаходяться на території регіону;
- штрафи за порушення норм і правил раціонального природокористування [14];
- добровільні внески підприємств, організацій, громадян;
- доходи від природоохоронних лотерей і т.д.

Перспективним для збільшення джерел фінансових надходжень до екофондів є розширення системи і структури екологічних платежів і податків. Певний інтерес викликає досвід Угорщини, яка відмовившись від запровадження платежів за забруднення атмосферного повітря пересувними джерелами, запровадила податок на пальне, закладений у його ціні. Цей податок суттєво не впливає на ціну пального, однак забезпечує значні і стабільні надходження до фондів [6].

Докладно питання формування і використання екофондів висвітлені в спеціалізованій літературі [3, 5, 4, 12, 15, 1, 8].

Основними цілями екофонду повинні стати: а) всестороннє сприяння і забезпечення функціонування економічного механізму ПОД в регіоні; б) збір і цільове спрямування природоохоронних коштів; в) стимулювання ПОД суб’єктів господарства регіону; г) співпраця і налагодження зв’язків з органами законодавчої, виконавчої гілок влади усіх рівнів, окремими установами фінансово-кредитної сфери (екологічними банками, страховими та кредитними компаніями і т. д.), іншими господарськими суб’єктами з метою їх залучення у формування і впровадження нових методів економічного механізму регулювання ПОД відповідно до специфіки екологічної ситуації даного регіону; д) реалізація конкретних екологічних програм і проектів у регіоні і ін.

Досить цікавий досвід організації бірж відходів, оскільки при рості платежів за забруднення навколишнього середовища стає все більш вигідним передавати, навіть доплачуючи за переробку, будь-які відходи зацікавленим компаніям, ніж платити за розміщення на території.

Заслуговує на увагу пропозиція створення ринку прав (лімітів) на забруднення [11, 8]. Вона будується на аналогії з так званим “бابل-принципом” (“принципом бульбашки”), впровадженим в США з грудня 1984 року. Суть цього методу полягає в тому, що крім загальноприйнятих лімітів на забруднення навколишнього природного середовища для кожного джерела забруднення по окремій забруднюючій речовині за певний проміжок часу (згідно з діючою системою екологічного нормування), встановлюються відповідні ліміти для цілісних територій (усіх підприємств даного регіону).

Таким чином, підприємство, що скоротило викиди (скиди) у навколишнє середовище по окремії забруднюючій речовині, може продати право на таке забруднення іншому новоствореному підприємству, чи підприємству, викиди якого менші за встановлені державою норми, але йому на даному етапі більш економічно вигідно придбати право на забруднення, ніж далі здійснювати утилізаційні природоохоронні заходи. Посередниками у купівлі-продажі прав на забруднення можуть виступати екологічні банки, фінансово-кредитні заклади та установи державної і недержавної форм власності. Держава може регулювати загальний ліміт забруднення, викупаючи чи продаючи право на забруднення зацікавленим організаціям. Поряд з іншими методами економічного механізму впровадження “бابل-принципу” забезпечить ефективне стимулювання ПОД суб’єктів господарювання.

Впровадження перелічених методів економічного механізму ПОД у регіоні є одним з першочергових завдань при переході до сталого розвитку. Звичайно, воно повинно бути законодавчо обґрунтоване на загальнодержавному рівні. Безпосередня реалізація, спрямування і координування ефективного функціонування цих методів, а також удосконалення їх системи здійснюється на рівні регіону, з урахуванням його господарської специфіки і еколого-географічних особливостей.

Література

1. Ажипа Е.М., Барюгина В.Р., Жадан О.И. и др. Механизм управления охраной окружающей среды в условиях рынка и экологической самостоятельности регионов: Науч. доклад. – Луганск, 1990. – 31 с.
2. Бояр А. Особливості та напрямки природоохоронної діяльності у прикордонній адміністративній області // Сучасна географія та навколишнє природне середовище. Збірник наукових праць. – Вінниця: Рекламна Агенція “СтарТрек”, 1999. – С. 70-71.
3. Горлова Е.Ю., Осипова Е.Н., Пашенко Т.В. Организация охраны воздушного бассейна в регионе (на примере Луганской области): Аналитический обзор. – Луганск: ИНТИ, 1991. – 15 с.
4. Гофман К.Г. Экономический механизм природопользования в условиях перехода к рыночной экономике // Экономические и математические методы. – 1991. – Т. 27. – Вып. 2. – С. 316.

5. Гофман К.Г., Витт М.Б. Платежи за природопользование // ЭКО. – 1990. – №2. – С. 19-27.
6. Жук П.В. Шляхи удосконалення регіональної екологічної політики // Українське Полісся. Вчора, сьогодні, завтра. – Луцьк: Надстир’я, 1998. – С. 197-199.
7. Національна доповідь про стан навколишнього природного середовища в Україні. – К., 1996.
8. Организация охраны окружающей среды в регионе / Розовский Б.Г., Жаркова И.А, Жадан О.И. и др.; АН Украины. Институт экономики промышленности. – К.: Наукова думка, 1994. – 135 с.
9. Остапенко Н.В., Фирсова О.П. Многонациональная компания: экологический императив поведения // Вестн. С.-Петербур. у-та. Сер. 5. – 1992. - №3. – С.106-109.
10. Правовая охрана окружающей природной среды в странах Восточной Европы: Учеб. пособие для вузов / Т. Лялев, С. Кушлев, М. Шювегешь и др. Под ред. В.В. Петрова. – М.: Высшая школа, 1990. – 368 с.
11. Рафиков С.А. Экономический механизм управления природопользованием в регионе // Изв. Рус. геогр. о-ва. – 1992. - №1. – С. 83-87.
12. Региональное природопользование: на пути к гармонии / М.Я. Лемешев и др. – М.: Мысль, 1986. – 262 с.
13. Седов В.В. Природу защитит рынок // ЭКО, 1990. - №2(188). – С. 27-31.
14. Ховавко И.Ю. Анализ влияния хозяйственного механизма на эффективность природоохранной деятельности: экономико-географические проблемы экологии. – М.: Изд-во МГУ, 1984. – 185 с.
15. Шабалин Г.В. Экономические вопросы охраны природы в регионе. – Л.: Изд-во Лен. у-та, 1983. – 169 с.
16. Эффективность природоохранных мероприятий / Под ред. Т.С. Хачатурова, К.В. Папенова; МГУ им. Ломоносова. – М.: Изд-во МГУ, 1990. – 222 с.
17. Constanza R., Perrings Ch. A flexible assurance bonding system for improved environmental management // Ecological economics. ISEE. - Amsterdam, 1990. – Vol. 2. – №1. – P. 57-75.