



ЕКОНОМІКА ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ ТА ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА

*Качаровська Л.М.,
доцент кафедри регіонального
та муніципального управління ХІУП,
кандидат геолого-мінералогічних наук*

ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ УПРАВЛІННЯ ПРИРОДООХОРОННОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ В РЕГІОНІ

У зв'язку з прийняттям Україною концепції сталого розвитку основним екологічним завданням стає вивчення механізмів саморегулювання в природних системах і оцінка межі господарської місткості біосфери, перевищення якої може призвести до руйнування системи і зміни її властивостей.

Забруднення довкілля України досягло критичного рівня відносно можливості подальшого збереження рівноваги в регіонах як цілісних соціально – економічних системах. Але в останніх існують деякі протиріччя. Якщо потреби населення в регіоні зростають швидкими темпами, то це призводить до збільшення об'ємів використання природних ресурсів, а це, в свою чергу, впливає на розвиток виробництва, і, в кінцевому рахунку, збільшення відходів, які потрапляють в середовище. У зв'язку з цим виникає необхідність в проведенні природоохоронних заходів, які пов'язані з певними витратами і можуть впливати на деякі економічні показники і, як наслідок, призводити до зменшення прибутку підприємств. Підприємства як первинна ланка господарства регіону не дуже зацікавлені в своїй природоохоронній діяльності і не спішать реалізовувати заходи з охорони навколишнього природного середовища. Метою регіонального управління є створення таких умов діяльності підприємств, установ, організацій, щоб вони були змушені займатися природоохоронною діяльністю або були матеріально зацікавлені у реалізації заходів у цій сфері.

Тому для покращення соціально–економічного розвитку регіону необхідно створити надійний ефективний механізм збереження збалансованості темпів економічного зростання і мінімізації негативної дії на природне середовище, послаблення впливу виробництва і споживання на довкілля. При цьому не допускати перевищення рівня забруднення щоб не викликати небажані наслідки в системі.

Одним із пріоритетних напрямків розвитку регіонів є охорона довкілля, раціональне використання природних ресурсів, безпека життєдіяльності людини в поєднанні з економічним зростанням.

Аналіз світового досвіду управління природоохоронною діяльністю дозволяє виділити три основні групи методів: адміністративні, економічні, ринкові.

Слід зазначити, що для методів управління природоохоронною діяльністю властива обмежена ефективність використання. Про доцільність вибору того чи іншого методу управління необхідно враховувати вплив останніх на деякі параметри (прибуток, собівартість, якість, зниження забруднення). Крім того, за допомогою методів здійснюються різні функції, направлені на підвищення ефективності природоохоронних заходів: стимулювання, перерозподіл, регулювання, контроль, актуалізація.



Адміністративне вирішення означає введення відповідних нормативних стандартів і обмежень, а також прямиї контроль і ліцензування процесів природокористування, які вказують виробнику певні межі, яких він повинен дотримуватися. До них належать:

- стандарти якості навколишнього середовища, які регламентують допустимий стан повітряного і водного басейнів, ґрунтів та інших компонентів, а для кожного компонента – гранично допустиму концентрацію його вмісту (ГДК);

- стандарти впливу на навколишнє природне середовище певного промислового процесу, які встановлюють рівень скидів і викидів з джерела після використання очисного обладнання. Розрахунки таких стандартів, які називаються гранично допустимими викидами (ГДВ), проводять враховуючи розсіювання викидів в атмосфері і тимчасово погоджені викиди (ТПВ), для водних джерел визначають нормативи гранично допустимих скидів (ГДС) і тимчасово погоджених скидів (ТПС);

- психологічні стандарти, що встановлюють певні вимоги до процесу виробництва або очисної технології;

- стандарти якості продукції – встановлюють стандарт вмісту шкідливих домішок в продуктах харчування і в питній воді.

До безпосередніх заходів адміністративного впливу щодо забруднювачів слід вказати, перш за все, пряму заборону. Її використовують в тому випадку, коли виробництво або первинні ресурси настільки небажано впливають на довкілля, що ефективним стає тільки їх закриття, а не система штрафів, покарань.

Сертифікати на використання земель і води встановлюються для ранжування користувачів, які потенційно конфліктують.

Адміністративні методи характеризуються низькою ефективністю при здійсненні природоохоронних заходів. Крім того, і це відрізняє їх від інших методів, не наділені стимулюючою функцією, при прийнятті управлінських рішень для досягнення цілей.

Більш ефективним є шлях **економічного стимулювання**, коли за допомогою різних видів платежів (за викиди шкідливих речовин в атмосферу, скиди в гідросферу, накопичення твердих відходів, їх складування та захоронення в літосфері), пільгового кредитування та оподаткування, надання субсидій, екологічного страхування, продажу екологічних прав держава регулює природоохоронну діяльність, завдяки якій зменшується вплив на довкілля в державі та регіоні¹.

Серед **економічних важелів** основне місце посідають податки і плата за забруднення. Рівень останньої відповідає соціально – економічній шкоді, нанесеній в результаті забруднення або економічній оцінці асиміляційного потенціалу навколишнього природного середовища, під яким ми розуміємо засвоєння та використання організмом необхідних для його розвитку речовин, що надходять у нього з навколишнього середовища.

Існують дві проблеми в оцінці асиміляційного потенціалу:

1. скільки даного ресурсу потрібно використовувати в господарській діяльності;
2. як розподілити між претендентами права на використання цього обмеженого ресурсу.

Система податків і платежів дає максимальну свободу забруднювачам у виборі стратегії поєднання ступеня очищення і плати за остаточний викид, який дає змогу мінімізувати природоохоронні витрати. Існує певна різниця між податками і платежами. Податки поповнюють бюджетну статтю на природоохоронні заходи, що стосується платежів за забруднення, то це плата за право користування ресурсом, асиміляційного потенціалу. Споживач ресурсу платить за нього так, як він платить за сировину, електроенергію, матеріали.



Існує спеціальний вид платежів – на покриття адміністративних витрат, які включають плату за одержання дозволу і ліцензій, а також інші номінальні платежі, які покривають витрати на розподіл платежів. Ці платежі менші за платежі за забруднення і розцінюються як ліцензійний збір, який не має свого виразу.

Серед економічних важелів досить відмітити і виплати, які нараховуються фірмам – забруднювачам у вигляді субсидій за скорочення обсягів виробництва. Серед субсидій найбільш часто зустрічаються інвестиційні, податкові кредити, позички з малою ставкою процента, гарантії позичок, забезпечення прискореної амортизації природоохоронного устаткування, засоби на регулювання цін первинних ресурсів і кінцевої продукції.

Підхід, який припускає використання документів на підтвердження зобов'язань по здійсненню природоохоронної діяльності під відповідну заставу, можна назвати системою обов'язкової відповідальності. Ця система особливо ефективна, якщо число забруднювачів і їх реципієнтів обмежене, а розмір забруднення і його склад можна визначити. Свою відповідальність за компенсацію заподіяних збитків забруднювач може перекласти на посередника і внести плату по ставках, які відповідають економічній оцінці асиміляційного потенціалу.

Система цільового резервування засобів на утилізацію відходів використовується для створення стимулу на здійснення додаткових витрат. Наприклад, в момент купівлі товару, яка передбачає в майбутньому забруднення, здійснюється внесок, який повертається з процентами після утилізації виробничих відходів.

Інформаційні системи у вигляді забезпечення повноти інформації і свободи ознайомлення з нею відіграють роль, яка подібна економічним стимулам. Інформація про шкідливі, брудні виробництва веде до скорочення попиту на “брудну” продукцію, забезпечуючи тим самим скорочення забруднень, використання відповідних первинних ресурсів або типу технологій.

При ринковому регулюванні в екологічній сфері формуються ринки для суб'єктів господарювання, які дають можливість фірмам купувати, продавати, торгувати або перерозподіляти права на забруднення. В ринкових умовах необхідно створити ринкову інфраструктуру, яка б забезпечувала складання угод по торгівлі правами. При цьому ринок прав відкриває додаткові можливості в регулюванні витрат.

До ринкового принципу управління належить принцип “пузиря”, або, як деякі називають, принцип “ковпака”^{2 3}. Під останнім розуміють певну територію підприємства, виробництва, які мають декілька викидів. Об'єм викидів визначається для цілого регіону у вигляді сукупного граничного допустимого викиду (СГДВ), а підприємства–забруднювачі, які розташовані на його території, спільно шукають найбільш ефективний спосіб екологізації виробництва. При такому підході підприємства зацікавлені в реалізації природоохоронних заходів, так як з'являється можливість купівлі – продажу “вільних” ліцензій на забруднення. А зниження викидів забруднюючих речовин, які не перевищують сукупного граничнодопустимого викиду, дає змогу продавати “вільні” ліцензії на забруднення навколишнього природного середовища і, таким чином, у підприємства з'являються джерела фінансування природоохоронних заходів, розвиток виробництва і збільшення обсягів виробництва. Цей принцип надає право підприємствам самостійно перерозподіляти інтенсивність забруднення природного середовища в кожній точці, але при цьому зберігати концентрацію шкідливих речовин в сукупному вигляді нижче граничнодопустимих норм. Регіональні органи охорони довкілля не цікавить, що відбувається всередині “пузиря”, головне, щоб викиди не перевищували сукупних граничнодопустимих. Таким чином підприємства організовують в економічному районі так звану біржу ліцензій. Те підприємство, яке зуміло скоротити сумарні викиди шкідливих



компонентів нижче встановленого нормативу, має право продати ліцензії іншому підприємству в регіоні, або використовувати їх в своїх цілях.

Дозвіл на викиди перерозподіляють між окремими підприємствами, від яких вимагають додержання стандартів шляхом інвестування в технології або шляхом купівлі дозволу у тих підприємств, які суттєво скоротили викиди порівняно з дозволом. При такому підході створюються стимули:

1. Для фірм, які надають права на забруднення на продаж, стає вигідним використовувати економію від рівня масштабів здійснення природоохоронних заходів і досягнути стандарту найбільш ефективним способом, отримавши компенсацію в інших фірм за зекономлені права.

2. Фірми, в яких витрати на утилізацію відходів значні, можуть поправити становище, купуючи права на викиди і не інвестувати в природоохоронні заходи, таким чином мінімізувати свої витрати по зменшенню викидів.

За кордоном з метою покращення умов інвестування екологічних напрямків діяльності функціонують екологічні банки⁴. Основними джерелами фінансів в екобанках слугують бюджетні кошти, які консолідується в екоррахунках, інноваційні ресурси, залучення засобів підприємств, установ, організацій, населення, інвестиції держав і громадян.

Банки прав на забруднення являють собою розвиток попереднього підходу. Фірми, які економлять права на забруднення, можуть вкладати їх в спеціальний банк для майбутнього використання або продавати. Банк стає посередником, який має запас прав для тих, хто продає і купує їх. Банки ведуть облік, забезпечуючи процес погашення прав і не допускаючи використання їх повторно. Банки можуть також надавати підприємствам – забруднювачам емісійні кредити, тобто тимчасові права на збільшення обсягів викидів. При розширенні ринку прав на забруднення виникає необхідність в посередницьких організаціях типу бірж, де укладалися б угоди купівлі – продажу прав на викиди (біржі прав на забруднення).

В США існує практика випуску екологічних облігацій під вирішення конкретних екологічних проблем. З розвитком системи екологічного страхування на Україні ці кошти можуть розглядатися як джерело фінансування екологічних банків. Банківська діяльність повинна орієнтуватися на кредитування високорентабельних екологічних проектів. Тут має бути контроль державний, громадський, територіальний і банківський.

Основним інструментом регулювання природокористування стають екологічні фонди місцевого, регіонального та державного рівнів. Платежі в них сплачуються за двома ставками. По одній здійснюється плата за викиди в межах встановлених нормативів, а по іншій – підприємство платить за перевищення викидів над нормативами, зазвичай ця ставка перевищує базову (індексація базових ставок не встигає за темпами інфляції, тому екоррахунки не захищені від інфляції).

Органи управління навколишнім природним середовищем можуть коректувати базову ставку у відповідності з регіональними особливостями. Крім того, вони встановлюють для підприємств допустимий рівень викидів, який фіксується в ліцензії на природокористування і на основі якої укладається угода на природокористування між підприємством – забрудником і органами управління охороною довкілля. Ця угода є юридичним документом і може бути подана в суд.

Додатковими джерелами фінансування природоохоронних заходів є екоррахунки, метою яких є збір додаткових коштів для фінансування заходів по охороні навколишнього середовища і відновлення екосистем. Екоррахунки здійснюють наступні види фінансування: субсидії або дотації (гранти), які не повертаються, пільгові безпроцентні або з пільговою ставкою процента



позики, субсидії на виплату процентів по кредитах (для організацій, які взяли банківський кредит на природоохоронний проект).

Джерела формування: плата за забруднення навколишнього середовища і за використання природних ресурсів, разові бюджетні внески і кошти від приватизації державного майна та інші (в інших країнах).

Отже, за своїм змістом методи управління природоохоронною діяльністю направлені на забезпечення раціонального використання асиміляційного потенціалу природного середовища. При цьому визначаються допустимі масштаби впливу на природне середовище. Але перевага будь-якого механізму управління не призведе до значних результатів. Адміністративний шлях малоефективний, так як не реалізується стимулююча функція управління. Економічні методи значно ефективніші, тому що стимулюють дотримання природоохоронного законодавства на відміну від його порушення. Вони повинні підсилюватися безпосереднім примусом для вирішення гострих екологічних проблем та більш ефективного здійснення природоохоронної діяльності. Адже не має чіткої межі між адміністративними та економічними методами (штрафування, лімітування, нормування). Платежі за забруднення лише дозволяють купити право на забруднення і не змушують до впровадження природоохоронних заходів.

На відміну від перших двох методів, при ринкових механізмах управління природоохоронною діяльністю суб'єктам господарювання надається повна свобода дій в регулюванні своїх витрат, особистої зацікавленості підприємців у зменшенні забруднення в регіоні, оскільки це рівноцінне скороченню природоохоронних витрат і покращенню екологічних показників виробництва. Основні труднощі полягають в оцінюванні асиміляційного потенціалу, або, іншими словами, в стійкості екосистеми регіону. Вона здатна витримати певний рівень забруднення і тому ефективне використання того чи іншого методу буде визначатися забезпеченням не перевищення цього рівня. Ринкові форми еколого-економічного регулювання є найбільш перспективні, так як за допомогою останніх (принцип "пузиря") в регіоні вирішують протиріччя, яке виникає в системі природоохоронних платежів і реалізуються всі функції управління природоохоронною діяльністю. Але вони не можуть повністю замінити інші методи, тому гармонійний, планомірно збалансований розвиток регіону як цілісної соціальної еколого-економічної системи забезпечується впровадженням економічних заходів, посиленням ролі держави при досягненні рівноваги ринковими формами екологічного регулювання, тобто використанням системного підходу. Крім того, необхідність ролі державного регулювання полягає в тому, що використання різноманітних важелів для здійснення природоохоронної діяльності (цінова екологічна політика, екологічні платежі, пільгове оподаткування та кредитування, відповідальність) переноситься в найменш економічно розвинуті регіони з найгострішими екологічними проблемами, вирішення яких забезпечить Україні просування до сталого розвитку суспільства в країні.

¹ Галушкіна Т.П. Механізм формування регіональної моделі екоменеджмента (на прикладі приморських рекреаційних територій Причорномор'я). – Одеса: Інститут проблем ринка і економіки – екологічних досліджень НАН України, 1999. – 128 с.

² Галушкіна Т.П., Крутякова В.І. Екологічна політика і механізм її реалізації на регіональному рівні. – Одеса: НАН України, Інститут проблем ринка і економіки-екологічних досліджень НАН України, 1999. – 112 с.

³ Голуб А.А., Стручкова Е.Б. Економіка природопольовання. – М.: Аспект прогреса, 1995. – 200 с.

⁴ Немченко В.В. Кредитно-денежний механізм в реалізації екологічних проблем. – Одеса: Консалтинг, 1998. – 82 с.