

О. ВЕКЛИЧ

ЕКОНОМІЧНИЙ МЕХАНІЗМ ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ: АНАЛІЗ ДІЄВОСТІ

У травні 2003 р. у Києві планується проведення п'ятої панєвропейської Конференції міністрів охорони навколишнього середовища «Довкілля для Європи». Її мета — визначити комплекс умов, сприятливих для формування екологічно безпечного європейського простору та його сталого розвитку. Досягти цього допоможе підвищення ефективності природоохоронних інструментів і механізмів. Справді, зарубіжний досвід переконує, що вибіркова і добре продумана тактика застосування економічних інструментів раціоналізації природокористування створює можливість виходу на якісніший, ефективніший та екологічнобезпечний рівень виробництва, скорочуючи при цьому суспільні природоохоронні витрати. А яким з цього погляду є вітчизняний економічний механізм природокористування?

Відомо, що завдання природоохоронної політики полягає у захисті навколишнього середовища шляхом створення більш екологічних і менш ресурсоємних технологій, реструктуризації промислового виробництва за інноваційним екологічнобезпечним типом, впровадженні таких методів управління, які одночасно забезпечують зростання його ефективності та зниження обсягів забруднень, а також формують екологічну орієнтацію у споживачів. Прагнення товаровиробників до раціоналізації форм господарювання, які, у кінцевому підсумку, є не тільки економічно вигідними, а й екологічно доцільними, спонукає до використання комбінацій командно-контролюючих методів екологічного регулювання з власне економічними механізмами природокористування. Постановка питання про ефективність сучасної системи економічних інструментів екологічного регулювання невіддільна від пошуку шляхів поліпшення якості довкілля в Україні.

Дані екологічного моніторингу та рівень захворюваності населення України переконують, що стан навколишнього природного середовища продовжує погіршуватись. Аналітичний та фактологічний огляд техніко-екологічних і еколого-економічних умов функціонування національного господарства свідчить про їх кризовий стан, який поглиблювався впродовж 90-х років. На макрорівні погіршення техніко-екологічних і еколого-економічних умов суспільного виробництва проявилось як низка досить стабільних негативних тенденцій.

Перша — це просування економіки ресурсовитратним шляхом, зростання показника енергетичної ресурсоємності вихідного національного продукту, який уже втричі перевищує світовий рівень.

Друга — зростання експорту первісних сировинних ресурсів України, що об'єктивно призводить до марнотратства природних багатств, виснаження їхніх запасів, перетворення держави на мінерально-сировинну периферію з економікою напівколоніального типу і становить загрозу екологічній та економічній безпеці. Водночас відомо, що держави, котрі спеціалізуються на розвитку сировинно-ресурсних галузей, не лише приречені на економічну залежність від країн, які споживають їх продукцію, а й завдають непоправної подвійної шкоди навколишньому середовищу: через переважно витратний характер природокористування понад 80 % природних ресурсів витрачається знову на підтримку ресурсовидобувних і

ресурсоемних, із застарілою технікою, переробних виробництв (що й спостерігається в Україні).

Третя тенденція — стрімке нарощування потужностей та обсягів випуску сировинних галузей, енерго- і матеріалоемних, особливо екологічно шкідливих виробництв (кольорової та чорної металургії, деревообробної і целюлозно-паперової галузей, хімічної та нафтохімічної, промисловості будівельних матеріалів). Динаміка змін міжгалузевих пропорцій свідчить про екологічно небезпечну структуру економіки України, подальше зростання питомої ваги екологічно шкідливих виробництв.

Четверта тенденція — зниження рівня технологічної та екологічної безпеки через кризовий стан технічної бази суспільного виробництва, показниками чого є високий ступінь зношеності основних фондів (до 75 % в окремих галузях), зростання питомої ваги морально застарілого обладнання й устаткування, низькі темпи їх оновлення.

Така ситуація аж ніяк не гарантує збереження якості довкілля, оскільки основні фонди, що відпрацювали свій термін, функціонують як екологічно небезпечне, агресивне техногенне навколишнє середовище. До того ж зношені основні фонди екологічного призначення часто не витримують ритму роботи і виходять з ладу, що є причиною щорічних залпових скидів і екстремально високого забруднення навколишнього середовища. Зокрема, якщо в 1998 р. зафіксовано 123 випадки залпових аварійних забруднень довкілля, то в 1999 р. — уже 143 випадки, екологічну шкоду від яких оцінено в 7,7 млн. грн.¹.

Статистичні дані свідчать: в Україні відбувається зрив екологічної реконструкції національного господарства. Неухильно скорочується найважливіший показник технічного оновлення виробництва та економії сировини— впровадження маловідхідних, ресурсозберігаючих і безвідхідних технологічних процесів. Так, упродовж 90-х років він зменшився в 4,3 рази.

При цьому державні інвестиції на охорону навколишнього середовища і раціональне використання природних ресурсів за цей час скоротилися на 74 %. Лише протягом 1999 р. вони зменшилися на 9 %, а порівняно з 1996 р.— в 1,1 рази. Слід особливо наголосити на тому, що в загальному обсязі інвестицій в економіку України частка капіталовкладень природоохоронного призначення нині становить всього-на-всього 1,4 % (для порівняння: в екологічно благополучній Австрії екологічні інвестиції сягають 16 % усіх капіталовкладень).

В умовах еколого-техногенних кризових явищ у багатьох регіонах не тільки продовжується скорочення інвестицій у природоохоронну структуру, а й щорічно — як тенденція— не виконуються завдання введення в дію природоохоронних об'єктів, впровадження екологобезпечних технологій, здійснення природоохоронного будівництва тощо. Так, у 1999 р. освоєно екологічних інвестицій майже втричі менше, ніж у 1990 р., а порівняно з 1998 р. капіталовкладень природоохоронного призначення освоєно на 14 % менше².

Якщо зважити на те, що, за розрахунками, зростання рівня промислового виробництва вдвоє без оновлення основних фондів природоохоронного призначення призводить до збільшення викидів забруднюючих довкілля речовин у 10 разів³, то стає зрозумілою наявність постійної екологічної загрози, пов'язаної з технічним виснаженням виробничих природоохоронних потужностей, зривом процесу заміни основних фондів.

П'ятою тенденцією, що відбиває погіршення еколого-економічних умов функціонування національного господарства, є зростання техногенного тиску на довкілля, тобто збільшення питомої ваги викидів і скидів забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище на

одиницю кінцевої продукції, попри недовантаження виробничих потужностей. Насправді, незважаючи на скорочення виробництва, обсяг скидання забруднюючих речовин промисловими та іншими підприємствами істотно не зменшився, а з деяких видів забруднювачів навіть збільшився, як це сталося, наприклад, з утворенням промислових токсичних відходів. За останні десять років зросли в 3,6 раза і обсяги скидання стічних вод комунального господарства (у розрахунку на одиницю валового внутрішнього продукту), а за даними ПРООН, питома вага скидів забруднюючих речовин на одиницю ВВП збільшилась у 3—4 рази⁴.

Однак темпи скорочення впливу забруднюючих речовин на довкілля відстають від темпів спаду виробництва. Якщо, наприклад, спад виробництва в 1999 р. порівняно з 1990 р. становив 51 %, то сумарні викиди шкідливих речовин в атмосферу стаціонарними джерелами забруднення скоротились тільки на 44 %, причому динаміка темпів цього скорочення значно уповільнилась починаючи з 1995 р. Зважимо, що 20 % такого зниження досягається завдяки здійсненню природоохоронних заходів і посиленню екологічного контролю. Отже, спад виробництва — не єдина причина зменшення забруднення, а значить, темпи скорочення викидів відстають від темпів спаду виробництва ще більшою мірою.

І це відбувається на тлі погіршення використання вторинних ресурсів і небезпечних токсичних відходів виробництва, зростаючих обсягів їх накопичення за останні роки. Так, лише за 1999 р. їх кількість збільшилась на 44,4 млн. тонн і сягає нині 4,4 млрд. тонн. Водночас частка знешкоджених у 1999 р. токсичних відходів становила всього 1,9 %. Врахуймо і те, що дві третини сховищ твердих і рідких відходів не відповідають екологічним нормативам і тому є самостійними інтенсивними джерелами забруднення поверхневих і підземних вод, ґрунту, атмосфери і біоресурсів⁵. Визначено, що таке становище зі зберіганням відходів склалося у більшості регіонів України.

Таким чином, якщо оцінювати сучасний стан довкілля і техніко-екологічні умови функціонування національного господарства не просто за валовими обсягами забруднень, а з урахуванням негативних тенденцій, які склалися, то доведеться визнати, що спроба активізувати суспільне виробництво і перейти до фази економічного піднесення на існуючій технологічній базі неминуче призведе до екологічних катаклізмів, прискорення руйнації природних і трудових ресурсів, продуктивних сил країни. До речі, розрахунки російських учених переконують: безпрецедентне забруднення довкілля стане прямим наслідком досягнення показників випуску продукції рівня 1990 року на існуючій техніко-технологічній базі⁶.

Показово, що динаміка розвитку наведених тенденцій техніко-екологічних умов функціонування національного господарства дедалі посилюється. Їх генезис переплітається із соціально-економічними негараздами і свідчить про фактичну відсутність керованості їхнім рухом, тобто про *відсутність результативної управлінської системи забезпечення якості довкілля та раціонального природоко ристування*.

Загальноновизнаним нині є той факт, що вітчизняний економічний механізм природоко ристування спрацьовує з негативним екологічним результатом: національним товаровиробникам вигідніше здійснювати різні фіскальні екологічні платежі, ніж витратити ся на природоохоронні заходи чи ініціювати впровадження екологобезпечних методів господарювання.

Основними складовими існуючої в Україні системи економічних інструментів екологічно го регулювання є численні збори/платежі за використання ресурсів і за забруднення, податкові важелі, штрафні санкції за екологічні порушення. Саме за останні роки істотно зросла

кількість різновидів платежів як за використання природних ресурсів, так і за забруднення навколишнього середовища (з 1994 р. введено державний екологічний податок). Поряд з тим збільшено ставку платежів і штрафів за порушення екологічного законодавства. Значно розширилося коло природокористувачів, зобов'язаних здійснювати екологічні платежі, тим часом як кількість тих, хто мав певні пільги у природокористуванні, різко зменшилася.

До речі, Кабінетом Міністрів підготовлено зміни і доповнення до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», згідно з якими передбачається ще більше розширити коло платників збору за забруднення навколишнього природного середовища шляхом оподаткування екологічно небезпечної продукції (пального для автотранспорту, лакофарбової продукції, пестицидів, синтетичних пральних речовин, акумуляторів, автомашин тощо)⁷.

Існуючий в Україні економічний механізм екологічного управління переважно оперує групою таких регуляторів екологічної поведінки товаровиробників, які змушують їх обмежувати свою природоруйнівну діяльність відповідно до вимог нормативних актів, постанов і законів. Цю групу методів активізації природоохоронної діяльності, мабуть, можна охарактеризувати як доповнення до адміністративно-законодавчих інструментів екологічного управління. При цьому економічні інструменти природокористування переважно виконують роль фіскальних платежів, а функціонування існуючих еколого-економічних регуляторів виступає засобом нагромадження фінансових ресурсів у владних структурах.

Практично всі види платежів, пов'язаних з природокористуванням та охороною навколишнього середовища, нині мають характер податкових внесків. Як відомо, Законом України «Про бюджетну систему України» встановлено, що податки, збори та інші податкові платежі зараховуються до бюджетів повністю, незалежно від їх цільового призначення. Це призводить до того, що з року в рік надходження зборів за спеціальне використання природних ресурсів, наприклад, спрямовуються до бюджету не цільовим призначенням на природоохоронні заходи, як це визначено у статті 46 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», а «розчиняються» у його доходній частині. А це — великі кошти, які конче потрібні для екологоорієнтованої розбудови національного господарства (лише протягом 1999 р. підприємствам, організаціям, установам країни за забруднення довкілля і порушення природоохоронного законодавства пред'явлено екологічних зборів на загальну суму 249,7 млн. грн.)⁸.

Нині «екологічна» складова вітчизняної податково-бюджетної системи репрезентована рентними платежами, платою за землю, збором за геологорозвідку, платежами за спеціальне використання природних ресурсів і екологічним податком (збором за забруднення навколишнього природного середовища), які є загальнодержавними обов'язковими платежами. У свою чергу, рентні платежі складаються з ресурсної і транзитної ренти. До загальнодержавних платежів за спеціальне використання природних ресурсів належать плати: за користування надрами, за спеціальне водокористування та за спеціальне використання лісових ресурсів. Причому до складу платежів за спеціальне використання природних ресурсів зараховується новий збір за використання радіочастотного ресурсу України.

Доходами бюджету від природокористування, таким чином, є відповідні податкові платежі у формі плати, збору та відрахувань. Так, саме завдяки платежам (податкам) за природокористування у Держбюджеті-2001 очікуються надходження у сумі 3,9 млрд. грн., тобто понад 9 % доходної частини⁹.

За існуючої практики стягнення екологічних платежів до бюджету та системи розподілу державних коштів «екологічна» складова податково-бюджетної системи в Україні має яскраво

виражений фіскальний характер і спрямована здебільшого на поповнення бюджетних коштів, по суті, за рахунок експлуатації та забруднення природного середовища. Крім того, складається враження, що держава переважно декларативно вирішує проблеми збереження довкілля і взагалі виступає таким суб'єктом природокористування, котрому насправді вигідне заподіяння екологічної шкоди, компенсація за яку у вигляді зборів і штрафів утворює рахунки бюджетних (з 1998 р.) фондів охорони природи. Таку ситуацію аж ніяк не можна визнати задовільною, якщо врахувати і те, що фактично бюджетні доходи від природокористування широко використовуються для усунення інших перекосів у економіці.

Серйозною проблемою сьогодення, яка потребує негайного розв'язання, є практика фінансування екологічних програм та природоохоронних заходів. Ця проблема, на мій погляд, двостороння. З одного боку, вона виявляється як необхідність опрацювання дієвого *механізму реалізації фінансування* природоохоронних заходів; з другого — як питання про *стан та обсяги фінансування* заходів у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів і забезпечення екологічної безпеки.

Розглянемо докладніше обидві взаємопов'язані сторони проблеми вдосконалення механізму фінансування природоохоронних заходів в Україні.

Нинішня практика фінансування заходів щодо охорони та відтворення довкілля свідчить: реалізація природоохоронних програм та проектів як у центрі, так і на місцях здійснюється за залишковим і частковим принципами фінансування, причому виключно на дотаційній основі. Так, обласні бюджети, як правило, є на 50—60 % дотаційними¹⁰.

Однією з головних причин, які гальмують розв'язання природоохоронних проблем, є несформованість механізму фінансування з бюджетів місцевого рівня по розділу «Охорона навколишнього природного середовища та ядерна безпека». Оскільки Міністерством фінансів України дотепер не встановлені нормативи відрахувань від загальнодержавних податків і зборів на охорону навколишнього природного середовища до місцевих бюджетів, то досі у складі місцевих бюджетів відсутні екологічні розділи. Внаслідок цього обсяги реалізації заходів щодо охорони та відтворення природних ресурсів не адекватні ступеню їх використання, а іноді — й виснаження. Тобто необхідно терміново визначити і законодавчо закріпити відсоток відрахувань до місцевих бюджетів від надходжень платежів за використання природних ресурсів, який має спрямовуватись на їхню охорону та відтворення.

Не сприяє ефективній діяльності в галузі охорони довкілля, забезпечення екологічної безпеки, раціонального використання та відтворення природних ресурсів існуючий порядок функціонування системи бюджетних Державного та місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища. Аналіз за попередні роки показує, що наприкінці року невикористані кошти цих фондів на всіх рівнях перераховуються у загальні доходи відповідних бюджетів і значна їх частина використовується не за цільовим призначенням.

При цьому наявність коштів на охорону довкілля завжди перебуває під знаком питання. Нерідко фактичні обсяги фінансування значно нижчі за обсяги, які передбачаються у державному бюджеті. Ситуація ускладнюється ще й тим, що більшість відомств не розглядає проблеми збереження довкілля як пріоритетні.

Статистичні дані красномовно свідчать, що протягом 90-х років державні витрати на охорону навколишнього природного середовища та раціональне використання природних ресурсів постійно скорочувались, тоді як надходження від природокористування (читай: експлуатації природних ресурсів) незмінно становлять вагомий частку доходів бюджету. Зокрема, в бюджеті 1997 року видатки на природоохоронні цілі становили 0,2 % усіх видатків, тоді як кошти за

природокористування сформували 12 % його доходної частини. В 1998—1999 рр. відбулося подальше скорочення державних витрат на охорону природного середовища та раціональне використання природних ресурсів: порівняно з відповідною бюджетною статтею 1997 р. вони зменшились до 0,18 % усіх видатків, передбачених бюджетом¹¹.

У 2000 р. процес скорочення державних видатків на природоохоронні цілі досяг рекордного, найнижчого рівня. За даними Міністерства економіки України, минулого року їх сума становила 25—35 % від обсягу лише одного компонента екологічної складової бюджетних надходжень — зборів за спеціальне використання природних ресурсів.

За розрахунками, у 2000 р. видатки по розділу бюджету «Охорона навколишнього природного середовища та ядерна безпека» становили лише 0,003 % усіх витрат. Якщо ж врахувати ще й інші видатки на природоохоронні цілі (відтворення мінерально-сировинної бази, оплата робіт з докорінного поліпшення земель, екологічне оздоровлення території, що зазнала радіаційного забруднення, фінансування невідкладних заходів, спрямованих на розв'язання соціально-економічних та екологічних наслідків діяльності Яворівського ДГХП «Сірка», Стебницького ДГХП «Полімінерал» та Роздільського ДГХП «Сірка»), а також видатки Фонду охорони навколишнього природного середовища, тоді можна стверджувати, що державні витрати на охорону довкілля та відтворення природних ресурсів у 2000 р. становили аж 0,013 % усіх державних витрат¹².

При цьому фактичні обсяги фінансування екологічних програм та природоохоронних заходів досі були значно нижчими за обсяги, які передбачалися у щорічних державних бюджетах. Таким чином, видатки бюджету на охорону і відтворення навколишнього природного середовища значно менші від надходжень до нього за природокористування і з року в рік скорочуються.

Зрозуміло, що за таких умов неможливо у повному обсязі виконувати екологічні проекти, до того ж кошти використовуються неефективно або не за призначенням. Як приклад досить навести результати перевірки Рахунковою палатою діяльності Міністерства екології та природних ресурсів України, згідно з якими це міністерство минулого року неефективно використало 14,5 млн. грн., не за цільовим призначенням — 0,1 млн. грн. і навіть незаконно — 3,5 млн. грн.

На стан фінансування природоохоронних заходів негативно впливає і те, що дотепер видатки по розділу «Охорона навколишнього природного середовища та ядерна безпека» не належать до захищених статей державного бюджету.

Отже, якщо оцінювати існуючу систему економічних інструментів природокористування за критерієм наповнення державного бюджету, то слід визнати її безумовну ефективність як дієвого засобу досягнення національно значущої цілі — задоволення фінансових потреб держави.

Водночас явна спрямованість вітчизняного економічного механізму екологічного регулювання на пріоритет методу «батога» стосовно природокористувачів, які працюють у нинішніх складних економічних і соціальних умовах, аж ніяк не стимулює їхню зацікавленість у дотриманні екологічних норм і зниженні техногенних навантажень на природу. Цей механізм не спонукає їх до впровадження екологічно безпечних способів ведення господарства, що призводить до закономірного погіршення стану довкілля. Недосконалість існуючих економічних регуляторів природокористування разом з нерозвиненою системою бухгалтерського обліку та статистичної звітності щодо природоохоронної діяльності на

підприємствах сковує природозберігаючу діяльність господарюючих суб'єктів, обмежує впровадження інноваційних екологоорієнтованих технологій.

Отже, якщо оцінювати існуючий економічний механізм природокористування за критерієм екологічної доцільності й поліпшення якості довкілля, то доведеться констатувати його неефективність щодо розв'язання проблеми збереження навколишнього природного середовища та неспроможність забезпечити екологічно сприятливі умови господарювання чи бути засобом переходу до сталого екологорівноваженого розвитку економіки країни.

Нинішні соціально-економічні та еколого-економічні умови, своєрідність вітчизняного перехідного періоду зумовлюють необхідність якнайшвидшого переосмислення традиційних природоруйнівних підходів в управлінні. Мають бути вдосконалені існуючі механізми господарювання і сформовані нові, адекватні ідеї екологобезпечного розвитку. Не випадково Верховна Рада України визначила, що «вирішення проблем у сфері охорони довкілля та використання природних ресурсів є пріоритетним напрямом державної політики у здійсненні соціально-економічних реформ, необхідною складовою формування умов сталого розвитку України»¹³. Вихідним, ключовим принципом подальшого трансформаційного процесу об'єктивно є досягнення екологічної спрямованості економічних реформ, екологічна розбудова національного механізму господарювання.

© ВЕКЛИЧ Оксана Опанасівна. Доктор економічних наук. Провідний науковий співробітник Інституту економіки НАН України (Київ). 2001.

¹ [\[до тексту\]](#) Статистичний збірник «Довкілля України» за 1999 рік / Державний комітет статистики України. — К., 2000. — С. 242, 243.

² [\[до тексту\]](#) Розраховано та наведено за: Статистичний щорічник України за 1999 рік. — К.: Техніка, 2000. — С. 490; Зіновчук Н.В. Фінансові аспекти повторного використання природних ресурсів // Фінанси України. — 2001. — № 1. — С. 77; Статистичний збірник «Довкілля України». — С. 181, 186, 187; Охорона навколишнього середовища та використання природних ресурсів України. Статистичний збірник. — К.: Державний комітет статистики України, 1998. — С. 24, 25; Haiss P. The twin challenges to Austrian banking: the environment and the East // Long range planning. — 1992. — V.25. — № 4. — P. 48.

³ [\[до тексту\]](#) Данилишин Б. Україна: тернистий шлях до сталого розвитку // Зелений світ. — 1998. — №1. — С. 2.

⁴ [\[до тексту\]](#) 1999. Україна. Людський розвиток. Звіт. — К.: ПРООН, 1999. — С. 23.

⁵ [\[до тексту\]](#) Статистичний збірник «Довкілля України». — С.24, 25, 109, 119.

⁶ [\[до тексту\]](#) Данилов-Данильян В.И. Экология и политика // Экос-информ. — 1999. — № 5. — С. 113.

⁷ [\[до тексту\]](#) Аналітичні матеріали Кабінету Міністрів України до парламентських слухань 29 листопада 2000 р. з питань дотримання вимог екологічного законодавства в Україні, напрямів реалізації та вдосконалення екологічної політики. — К.: Кабінет Міністрів України, №33-3950/4. — 20 листопада 2000 р. — С. 10.

- ⁸ [\[до тексту\]](#) Статистичний збірник «Довкілля України» за 1999 рік. — С. 182.
- ⁹ [\[до тексту\]](#) Розраховано за: Закон України «Про Державний бюджет України на 2001 рік» (додаток № 1). — К.: Верховна Рада України, № 2120 — III. — 7 грудня 2000 р. — С. 1—3.
- ¹⁰ [\[до тексту\]](#) Аналітичні матеріали Кабінету Міністрів України до парламентських слухань...— С. 23.
- ¹¹ [\[до тексту\]](#) Закон України «Про Державний бюджет України на 1998 рік» // Голос України. — 1998. — № 18 (1769). — С. 3; Про зміни, внесені у Держбюджет України Президентом // Голос України. — 1998.— С. 3; Указ Президента України «Про скорочення видатків Державного бюджету України на 1998 рік» // Голос України. — 1998. — № 155 (1905). — С. 3; Аналіз проекту Державного бюджету на 1999 рік...— С. 8; Україна. Людський розвиток. — С. 25.
- ¹² [\[до тексту\]](#) Розраховано за: Звіт про виконання Державного бюджету України за 2000 рік. Матеріали Міністерства фінансів України (додаток № 1). — К.: Міністерство фінансів України, березень 2001. — С. 19-Д, 20-Д, 24-Д, 26Д.
- ¹³ [\[до тексту\]](#) Постанова Верховної Ради України «Про рекомендації парламентських слухань щодо дотримання вимог екологічного законодавства в Україні, напрямів реалізації та вдосконалення екологічної політики» від 7 грудня 2000 р., № 2130-III. — К.: Верховна Рада України, 2000. — С. 3.