

Государственное регулирование процессов природопользования

А.А.Кравченко

Современное состояние окружающей среды и условия жизнедеятельности населения Украины требуют срочной смены приоритетов в формировании стратегических направлений, экономической политики в отношении использования природных ресурсов в сфере общественного потребления и производства.

Для стабилизации и улучшения обострившейся экологической ситуации в Украине необходимо учитывать социально-экономические ориентиры общественного развития, нацеленные на достижение эколого-экономического сбалансирования общественного производства и его звеньев. При этом сформированное состояние окружающей среды необходимо рассматривать как фактор, определяющий уровень экологического потенциала, от которого в значительной мере зависит долгосрочные темпы экономического роста и возможности в отношении подъема национального благосостояния.

Объективный научный анализ развития народного хозяйства показывает, что Украина пребывает в состоянии кризиса.

Специфика реформирования экономики Украины заключается сращивании экологического и экономического кризисов, совпадающих по времени, остроте и глубине развития.

Основных причин обострения современных экологических проблем несколько. Во-первых, всеохватывающий кризис народного хозяйства. Во-вторых, технологическая и структурная отсталость общественного производства. В-третьих, отсутствие действенного экономического механизма рационализации природопользования и реализации природоохранных мер, который был бы адекватен современным требованиям.

Анализ экономической ситуации сложившейся в Украине, свидетельствует об обострении взаимоотношений общества и природной среды. На макроэкономическом уровне обнаружилось активное воздействие экономического фактора на динамику основных показателей хозяйственной деятельности государства- ВВП, производительности труда, занятости, инфляционных колебаний. По данным Министерства охраны окружающей среды и ядерной безопасности Украины, среднегодовые потери валового внутреннего продукта в следствии ухудшения экологического состояния достигли 10-15 %.

При этом на цели охраны окружающей среды и рационализации природопользования в 1999 году в Украине потрачено 0,2 % бюджетных средств, которые направлены были преимущественно на поддержание административного аппарата. На протяжении 90-х годов ежегодно в Украине не выполняются задания по вводу в действие природоохранных объектов. Несмотря на падение темпов производства продолжается процесс прогрессирующего накопления отходов и в промышленном и бытовом секторах. Промышленность, которая составляет третью часть украинской экономики, не имеет эффективных технологий переработки отходов. В 1998 году промышленность произвела 84 млн. тонн токсичных промышленных отходов, а площадь, занятая, или составляет 160 тыс. га., или 0,27 % территории Украины [1].

Переход к рыночной экономике вызвал существенные изменения в структуре потребления. Наибольшим источником загрязнения атмосферы в больших городах стали легковые автомобили, на транспорт приходится 60-90% от общего объема вредных выбросов в атмосферу. Особо опасная ситуация с качеством воздуха сложилась в юго-восточном регионе Украины, к которому относится Днепропетровская, Донецкая, Запорожская и Луганская области. Здесь размещены предприятия черной металлургии, электроэнергетики, машиностроения, а также угледобывающие и углеобогачительные предприятия.

Не менее важной проблемой для Украины и других стран региона является загрязнение Черного моря. Эксперты считают экосистему черного моря наиболее загрязненной морской экосистемой в мире. Из-за повышения содержания загрязненных веществ Черное море утратило свою биологическую и экономическую ценность.

Необходимость государственного регулирования экономики возобновляемых природных ресурсов определяется рядом регламентирующих факторов:

- редкостью (ограниченностью) ресурсов;
- несовершенством хозяйственного механизма (государственного планирования и управления, ценообразования финансово-кредитной системы, налогообложения);
- недостаточностью экономического и экологического сознания граждан.

С учетом этих предпосылок государственное регулирование целесообразно ориентировать по таким основным составляющим системы:

- выбор и обоснование основных направлений экономических категорий, терминов, понятий;
- анализ соответствующего состояния и предположения по совершенствованию правового обеспечения регулирования;
- предположения по использованию экономических методов.

Государственному регулированию подлежит состояние окружающей среды, а именно природных и природно-социальных условий и процессов, природные ресурсы, которые задействованы в хозяйственном

обороте, а так же, те которые в данное время не используются в народном хозяйстве (земля, воды, атмосферный воздух, леса и другие природные комплексы).

Сущность государственного регулирования охраны окружающей среды определяется экологической политикой государства. Государственное регулирование этой сферы должно обеспечивать со стороны государства систему гарантий экономической безопасности, закладывать основы гармоничного сочетания экономических интересов общества с интересами его экономического развития.

Одним из основных путей совместного решения социально-экономических и экологических проблем является четкое функционирование механизма охраны природы и рационализация природопользования.

Структурным элементом хозяйственного механизма рационального природопользования является система управления, которая обеспечивает выполнение таких функций, как организация, регулирование, контроль, прогнозирование, учет, экспертиза и другие.

На национальном уровне к функциям управления природоохранной деятельностью относятся:

- разработка методологического и правового обеспечения;
- проведение государственной экспертизы и ее исполнение на национальном уровне;
- создание экономического механизма природопользования;
- регулирование использования природных ресурсов и предотвращение загрязнения окружающей среды;
- государственная политика сбережения природного разнообразия;
- формирование и использование государственных внебюджетных фондов охраны окружающей среды;
- определение нормативов качественного состояния природных ресурсов;
- проведение единой государственной политики, организация мониторинга, внедрение информационных технологий прогнозирования;
- экономическое воспитание населения.

Анализ зарубежной хозяйственной практики показывает, что охрана окружающей среды оценивается как важная экономическая задача предприятий, а природосберегающая деятельность способствует процветанию бизнеса и дает положительный результат для экономики в целом. В западных странах все большее практическое воплощение на микро - и макроуровнях хозяйствования находит экологически ориентированная стратегия экономического роста как единственно перспективное направление достижения устойчивого развития и прогресса. Природа рассматривается как своеобразный общественный капитал, нуждающийся в управлении а, следовательно – и в приумножении. Классической аксиомой природопользования становится принцип "экологично - значит экономично", реализуемый такими понятиями, как "минимизация экологического ущерба", "минимизация отходов" и "предупреждение загрязнений".

В этой связи в последнее время произошли существенные изменения в системе отношений "государство – экономика – бизнес – окружающая среда". Значительно усилилась роль государственной финансово-экономической политики стимулирования природоохранной деятельности товаропроизводителей с помощью эффективной системы экологического регулирования, сочетающей административно-законодательные инструменты с экономическими и нормативно-рыночными.

Развитие природопользования в Украине должно регулироваться с помощью развитой системы инструментов экополитики на основе оптимального соотношения между рыночным и административно-командными инструментами.

От советской системы Украина унаследовала механизмы экономического контроля, основой которых являются административно-командные инструменты, со временем все чаще используются экономические механизмы влияния на процессы природопользования.

Административно-командный подход к управлению окружающей средой базируется на прямом государственном регулировании. Например, вместо того, чтобы сокращать объем вредных промышленных выбросов через налогообложение предприятий, государство устанавливает предельно допустимые нормы загрязнения окружающей среды. Такая система не заинтересовывает субъектов хозяйствования сокращать выбросы до уровня, ниже установленного максимума. Поэтому предприятия, которые инвестируют в очистительные сооружения, теряют конкурентные преимущества вследствие роста производственных затрат. К административным методам также относятся обязательная оценка влияния на окружающую среду, стандарты ядерной безопасности и прямое регулирование объемов использования природных ресурсов и утилизации отходов.

Экологические стандарты в Украине разработаны на основе предельно допустимых уровней концентрации вредных веществ. Сегодня существуют экологические стандарты качества воздуха, воды, грунта.

Размещение промышленных отходов и токсичных производств на территориях, привлекательных для иностранного инвестирования из-за низких экологических стандартов качества окружающей природной среды, не требующих дополнительных затрат на уменьшение выбросов и сборов, приводит к ускорению деградации качественного состояния природной среды территории размещения объектов. С одной стороны, низкие экологические стандарты, привлекая иностранные инвестиции в развитие природоёмких отраслей, способствуют повышению занятости населения. С другой стороны, размещение токсичных отходов и отчужденность большей доли продукции позволяют высокоразвитым государствам, использующим

дешевую рабочую силу и дешевые природно-сырьевые ресурсы, получать высокие прибыли за счет эксплуатации человеческого и природного капитала страны.

Для того, чтобы довести украинскую систему экологических стандартов до экологической политики Европейского союза, эту систему необходимо реформировать.

Административно-командные инструменты относятся к таким методам, которые предотвращают экологические катастрофы, загрязнение воздуха, воды и грунта вследствие деятельности сельскохозяйственных и промышленных предприятий, а так же регулируют использование невозполнимых ресурсов. Такие инструменты хотя и искажают процесс принятия экономических решений, однако, играют важную роль в решении множества экологических проблем, а именно: сохранение биологического разнообразия, уникальных экосистем.

Последнее время экологические ведомства Украины, учитывая реалии рыночного реформирования, стали активнее использовать экономические инструменты, а также улучшили механизм контроля.

Промышленное загрязнение в Украине можно регулировать экономическими инструментами, использование такого подхода поможет сократить регуляторную нагрузку на предприятия, создать стимулы повышения эффективности производства и ускорить разработку новых стратегий снижения уровня загрязнений. Экономические инструменты экополитики должны обеспечивать трансформацию внешних отрицательных экономических эффектов во внутренние (экологические расходы) и стимулировать внешние положительные экологические эффекты.

Наиболее актуальными экономическими проблемами экополитики в Украине являются реформирование налоговой системы с целью усиления стимулирующей роли экологических налогов. Для этого необходимо разработать экономическую модель равновесия, которая предполагала бы усиление стимулирующей функции экологических налогов и ослабление отрицательного воздействия несовременных налогов.

В 1992 году в Украине была внедрена система экологических сборов, которая предполагала сбор за загрязнение окружающей природной среды, сбор за специальное использование природных ресурсов, сбор за отходы и загрязнение водоемов. Затем ставки сборов на деятельность, которая причиняла ущерб окружающей среде были изменены четыре раза – относительно росту темпов инфляции и после проведения денежной реформы.

До 1999 года органы Минэкобезопасности отвечали за мониторинг нарушений экологических нормативов и контролировали уплату сборов. Однако, затраты министерства на осуществление контроля за выполнением регулирований были неоправданно высокие, то есть неэффективными. В 1999 году экологические сборы трансформировали в экологические налоги. В 1999 году средства от этих экологических налогов составляли 0,008 % от общей суммы государственных налогов.

В промышленно развитых странах мира возрастает роль экологических налогов и их стимулирующего воздействия на развитие экономики. Доля экологических налогов в процентах ко всем средствам, поступающим от налогообложения юридических и физических лиц, в 1993 году составляла: в Австрии – 4,4, Канаде – 4,5, Дании – 3,4, Финляндии – 7,3, Франции – 5,4, Германии- 4,9, Греции – 6,1, Ирландии – 11,9, Италии – 9,0, Японии – 6,5, Великобритании- 8,2, США – 3,2, Швеции – 6,7. [2].

В Украине из экологических налогов взимается плата за лимитные и сверхлимитные выбросы в атмосферу загрязняющих веществ стационарными и передвижными источниками загрязнения, сброс загрязняющих веществ в поверхностные и внутренние морские воды, а также в подземные горизонты; размещение отходов в окружающей природной среде.

Налоги подлежат ежеквартальной оплате. Собранную сумму денег распределяют по такой схеме:

- 20 % направляются на отдельные счета местных фондов охраны окружающей природной среды, которые входят в состав сельских, поселковых, местных бюджетов;
- 50 % перечисляют в местные фонды охраны окружающей среды, которые входят в состав бюджета Автономной Республики Крым, областных бюджетов, на отдельные счета;
- 30 % направляют в Государственный фонд охраны окружающей природной среды (на счет в Центральный банк Украины, контролируемый со стороны Государственного Казначейства).

Для предприятий – плательщиков налогов за загрязнение окружающей среды, расположенных в Киеве и Севастополе платежи распределяются следующим образом: 70 % перечисляют в местные фонды охраны окружающей природной среды, а 30 % - в Государственный фонд.

Этот принцип распределения платежей способствует децентрализации осуществления контроля за выполнением экологического законодательства. А также местные органы Министерства экологии и природных ресурсов получают стимул работать эффективнее, так как часть налоговых поступлений необходимо направлять в местные фонды охраны окружающей природной среды.

Особого внимания заслуживает такой экономический инструмент экологической политики, как налог на экологически вредную в потреблении продукцию, внедренный в большинстве развитых стран мира. Такой налог необходимо применять и в Украине, он мог бы существенно улучшить стимулирующую функцию налоговой системы. Европейский опыт показывает, что экологические налоги, включая налог на экологически вредную в потреблении продукцию – эффективные инструменты экополитики в тех случаях, когда нормативы платы за экологическое загрязнение превышают средства, необходимые для предотвращения экономического ущерба.

Система налогообложения за загрязнение окружающей среды должна создавать стимулы к инвестированию в сокращение объемов выбросов и уменьшение затрат предприятий на соответствующие налоги. Необходимо ввести высокие ставки налогов, которые делали бы экономически выгодными инвестиции в сокращение выбросов. Однако, сегодня большая часть предприятий в Украине не может платить ни высокие экологические налоги, ни осуществлять инвестиции, поэтому преимущества такой системы сводится к нулю.

Альтернативой экологических налогов является квота на выбросы загрязняющих веществ. Квоты отображают рыночный подход к экологическому регулированию. Но в Украине не введена система квот на выбросы, а находится только в стадии разработки.

Начиная с 1991 года, вследствие существенного ухудшения экологической ситуации, в частности из-за чернойбыльской катастрофы, Украина сосредоточила значительные усилия на разработке экологической политики. Основными целями национальной экологической политики являются:

- создать экологически благоприятные условия жизни граждан стимулировать экономический рост без вреда для природы, а также сохранять ландшафтное и биологическое разнообразие;
- достичь полного соответствия национальной экологической политики мировым экологическим процедурам.

Основные принципы государственного регулирования процессов природопользования в Украине определены в документе, которой называется "Основные направления государственной политики Украины в области охраны природы, использования природных ресурсов и обеспечения экономической безопасности", который был утвержден 5 марта 1998 года. Здесь отмечены такие приоритеты экологической политики Украины:

- создание сбалансированной системы природопользования, содействие внедрению экологически чистых технологий и информирование граждан относительно экологических вопросов;
- обеспечить контроль за качеством воздуха в основных промышленных регионах страны, (бассейн реки Днепр, Донецкий юго-восточный регион);
- усовершенствовать процесс переработки отходов и очищения сточных вод в городах;
- предотвратить загрязнение Черного и Азовского морей и улучшить защитные функции этих экосистем;
- создать рациональную безопасность и радиоактивную защиту населения и природы, а также минимизировать последствия Чернобыльской катастрофы.

В 2000 году в Украине проводилась активная работа над созданием единой государственной системы использования и восстановления природных ресурсов путем развития системы кадастров использования природных ресурсов, совершенствования нормативно-правового обеспечения лицензированной деятельности природопользования.

Благодаря совершенствованию экономического механизма природопользования, а именно порядка исчисления и сбора за загрязнение окружающей среды значительно увеличился объем поступлений в фонды охраны окружающей среды всех уровней. За 2000 год поступления в этот фонд составили 14,1 млн. гривен, 6 месяцев за тот же период 1999 года – поступления составили – 10,9 млн. гривен.

Конечно результативность перехода макроэкономики на экологический путь напрямую зависит от степени развитости процессов рационализации природопользования на макроэкономическом уровне хозяйствования. Экологоориентированное функционирование микроэкономики достижимо благодаря изменению традиционного экономического поведения товаропроизводителей, их отказ от применения методов и средств производства, гипертрофированно поглощающих сырьевые ресурсы и загрязняющих окружающую среду. Вместе с тем возникновение у хозяйствующих субъектов постоянной заинтересованности во внедрении малоотходных, ресурсосберегающих технологий возможно только с помощью государственной деятельности стимулирующей процессы рационализации природопользования, слаженной системы административно-законодательных и экономических, рыночных инструментов экологического регулирования.

Значит, именно сейчас, когда в Украине национальная экологическая политика все еще в стадии формирования, важно воспользоваться мировым опытом государственного регулирования процессов природопользования, создать прогрессивную действенную систему обеспечения экологической безопасности народонаселения и государства.

Литература

1. Велич О. Финансы "экологической" поляризации современного украинского общества // Экономика Украины. – 1999. № 12. – С. 49-54
2. Міжнародній досвід застосування економічних важелів для здійснення економічної політики. Семінар. К., 1997, С. 64.
3. Государственное регулирование экономики в современных условиях. Т. 2 / РАН. Институт экономики. – М., 1997.
4. Мельник А.Ф. Державне регулювання економіки перехідного періоду світовий досвід і проблеми України. – Тернопіль, 1995.

5. Веклич О. – Учет экологического фактора в системе национальных счетов // Экономика Украины. – 1997. - № 12. – С. 50-57.
6. Шостак Л. Социозкологические ориентиры современной экономической политики // Экономика Украины. – 1999. - № 9. – С. 72-79.
7. Стеченко Д.М. Державне регулювання економіки: Навч. Посібник. – К.: МАУП 2000. – С. 132-142.
8. Хлобыстов Е. Экологическая безопасность и основы определения риска технологических катастроф. // Экономика Украины. – 2000. - № 6.
Квартальні передбачення / Жовтень 2000. - № 13. – С. 86.