

Сенюшкін Є. О.

ЧЕРЕЗ СТІЙКИЙ РОЗВИТОК ДО ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

У ХХІ столітті людство зіткнулося з безпрецедентною проблемою глобального екологічного виживання. Немає жодної країни в світі, багатій чи бідної, якої не торкнулася б тією чи іншою мірою екологічна криза, безпосередньо пов'язана з обмеженістю природних ресурсів планети, зі станом демографічних, соціальних та економічних процесів.

В даний час проблема охорони навколишнього природного середовища і раціонального використання природних ресурсів переросла в найважливішу глобальну проблему сучасності. Вона зачіпає вже основи існування людського суспільства. Цілком очевидно, що її вирішення можливе лише за умови об'єднання зусиль міжнародного співтовариства, коли охорона навколишнього природного середовища стане однією з найважливіших функцій усіх без винятку країн.

Не випадково Конференція ООН на найвищому рівні з питань навколишнього середовища і розвитку, яка відбулася в червні 1992 року в Ріо-де-Жанейро (Бразилія), засвідчила, що стан навколишнього природного середовища є одним з найважливіших чинників глобальної, регіональної та національної безпеки. В документах конференції неодноразово підкреслюється необхідність забезпечення стабільного розвитку держав, при якому економічне зростання було б тісно пов'язане з екологічними вимогами. Будь-яка держава, що ігноруватиме ці вимоги, приречена на дестабілізацію економічної та соціальної системи, на різке зниження якості життя своїх громадян і непередбачувані наслідки для самого існування суспільства, народу та держави.

Фактично вся територія України, за невеликим винятком, є зоною екологічного лиха, що законодавчо схвалено рішеннями Верховної Ради України попереднього скликання. Виходячи з принципу рівноправності та права кожного народу самостійно вирішувати свою долю, Україна, поряд з визначенням свого внутрішнього і зовнішнього статусу, напрямків політичного, економічного, соціального та культурного розвитку, мусить невідкладно опрацювати стратегію і тактику порятунку від глибокої екологічної кризи, шляхи забезпечення екологічного благополуччя країни, збереження національних природних ресурсів для прийдешніх поколінь.

Окремим аспектам теорії економіки, організації, управління і регулювання природокористування присвячені праці вітчизняних та зарубіжних учених і фахівців.

Серед них виділяються дослідження М.Т. Агафонова, У. Айзарда, В.О. Анучіна, О.О. Арбатова, О.Ф. Балацького, І.Я. Блехціна, В.В. Волошина, С.А. Генсирука, О.О. Голуба, К.Г. Гофмана, О.О. Гусєва, М. І. Долішнього, С.І. Дорогунцова, І.В. Комара, С.Б. Лаврова, Ю.П. Лебединського, М.Я. Лемешева, В. Леонт'єва, М.М. Лойтера, О.М. Маринича, Л.Г. Мельника, О.О. Мінца, П.Г. Олдака, В.А. Поповкіна, М.Ф. Реймерса, Б.Г. Розовського, А. Роуза, В.П. Руденка, Л.Г. Руденка, В.Г. Сахаєва, В.М. Трегобчука, Ю.Ю. Туниці, Т.С. Хачатурова, С.І. Христенка, К.С. Харичкова, М.Г. Чумаченка та інших..

Разом з тим у літературі немає цілісного комплексного аналізу шляхів виходу молодій незалежній Українській державі з глибокої еколого-економічної кризи. На початковій стадії свого становлення перебуває концепція державного регулювання природокористування в умовах поступового переходу економіки України на ринкові відносини.

Серед найважливіших суспільних цінностей зарубіжні вчені і фахівці, як правило, виділяють і мету покращення навколишнього природного середовища [8, с. 24]. Пояснюється це тим, що навколишнє природне середовище і природні ресурси дійсно є складовими частинами єдиної органічної економічної системи. Виходячи з цього, відомий економіст, лауреат Нобелівської премії В.Леонт'єв характеризує забруднення навколишнього природного середовища як побічний продукт будь-якої нормальної економічної діяльності [7, с. 318].

Аналізуючи процес забруднення за допомогою підходу "витрати - випуск", він з'ясовує, що будь-яке зниження або збільшення "випуску" забруднюючих речовин викликається такими факторами:

- за рахунок зміни кінцевого попиту на товари і послуги;
- змін технологічної структури однієї чи кількох галузей економіки;
- в результаті певної комбінації перших двох факторів [7, с. 328].

Звідси можна зробити висновок про існування тісного взаємозв'язку між економічною ефективністю й екологічним благополуччям того чи іншого регіону, а також останнім та соціальною ефективністю.

Регульована ринкова певна першою сприйняла цю ситуацію. Тому ще в 60-ті роки XX століття в провідних розвинутих країнах світу почали застосовувати комплекс необхідних заходів для покращення екологічної ситуації. А для цього необхідні за певні закони і координації дій, субсидії і штрафні податки [10, с. 377].

Сучасна економічна наука розглядає природні ресурси як один із трьох основних факторів виробництва. Як і інші фактори виробництва, природні ресурси мають свою вартість і ціну, що визначаються на ринку факторів виробництва. При цьому зарубіжні економісти відмічають, що пропозиція природних ресурсів на ринку факторів виробництва є найменш гнучкою [2, с. 51]. Це пояснюється їх дефіцитністю і вичерпністю, оскільки земельні, лісові, мінерально-сировинні, водні та інші види природних ресурсів, які формують природно-ресурсний потенціал, географічне детерміновані, тобто мають конкретну територіальну визначеність [14, с. 8].

В умовах дефіциту природних ресурсів відносно попиту на них із боку підприємств і підприємців, ціна їх експлуатації, як відмічає К.Еклунд, буде зростати [15, с. 103]. Згідно з законом попиту, за вищої ціни на природні ресурси, попит на них зменшиться. П. Хейне розглядає підвищення ціни на воду як головний підхід до її економічного використання порівняно з іншими [13, с. 52 - 53].

К.Макконелл і С.Брю справедливо відмічають, що оскільки значна частина природних ресурсів розглядається як "загальна вартість" і не мають ціни, то саме вони й використовуються з надмірною інтенсивністю, що погіршує їх стан і екологічну ситуацію в регіоні. На підставі цього вони роблять висновок, що забруднення навколишнього природного середовища є не стільки побічним продуктом економічного зростання, скільки результатом неправильного ціноутворення [8, с. 392].

В умовах індустріального суспільства повна відсутність ціни або символічна вартість деяких видів природних ресурсів призводить не тільки до їх повсюдного нераціонального використання, інколи - надмірно інтенсивного, а найчастіше, як доводить у своїй фундаментальній праці "Дефіцит" Я.Корнаї, - до розбазарювання всіх видів природних та інших ресурсів [5, с.242 - 244].

Як зазначалося вище, ціновий механізм не в змозі відобразити всі витрати на виробництво продукції. Типовим прикладом є додаткові витрати, що виникають як відшкодування збитків, завданих навколишньому природному середовищу, які в сучасній економічній теорії прийнято називати "витратами переливу" [8, с. 97]. Їх суть полягає в тому, що ціни і витрати підприємства не відображають суспільного ефекту продукції, тобто мають місце "побічні ефекти" [15, с. 77; 20, с. 341].

Іншими словами, "перелив" виникає, коли деякі вигоди або витрати, що зв'язані з виробництвом або споживанням товару, переміщуються до третіх сторін, тобто тих, які не є безпосередньо покупцями або продавцями, - це і є "побічні ефекти", пов'язані з виробництвом чи споживанням будь-якого товару або послуги. Тобто, забруднення можна трактувати як витрати, пов'язані іншим без їх згоди.

З цього приводу заслуговують на увагу дотепні слова А.Надя і Я.Корнаї про те, що між державним і приватним секторами, між приватними підприємствами і урядовими органами не може бути ніякої "Берлінської стіни" [19, с. 64].

Держава шляхом законодавчих рішень може примусити підприємства - забруднювачі витратити кошти на встановлення очисного обладнання, переробку й

використання вторинних відходів тощо з метою ліквідації забруднення й зміщення кривої пропозиції вгору з досягненням оптимального обсягу виробництва.

Отже, з цього прикладу можна зробити висновок, що ринкова система не в змозі врегулювати всі ресурси, товари і послуги. Тому для врегулювання проблеми непропорційного розподілу ресурсів, пов'язаної з "витратами переливу", трансформування останніх у внутрішні витрати виробництва необхідне державне втручання.

Іншим логічним державним заходом, який виходить із факту, що податки являють собою видатки, а тому детермінанту кривої пропозиції, буде запровадження екологічного податку, рівного чи близького до витрат переливу на одиницю продукції. В результаті рівноважний обсяг виробництва скоротиться й зрівняється з оптимальним обсягом. Таким чином, за певних умов державне втручання в механізм ціноутворення спричиняє одночасно до підвищення ефективності системи цін і оздоровлення навколишнього природного середовища.

Необхідно відмітити, що в розвинутих зарубіжних країнах перевага віддається не законодавче-адміністративним, а економічним методам регулювання природокористування, оскільки вони забезпечують більшу гнучкість, економічну й екологічну ефективність, стимулювання, збереження для майбутніх поколінь природних ресурсів при відносно менших витратах порівняно із законодавчими рішеннями.

За даними Організації Економічного Співробітництва й Розвитку /ОЕСР/, у 14 країнах, що досліджувались у 1987 році, було зареєстровано 150 випадків застосування економічних методів регулювання природокористування [9, с.9]. З тих пір, відмічається в іншому документі ОЕСР, деякі країни запровадили нові економічні інструменти або планують це зробити [16, с. 11].

Всі різноманітні економічні методи регулювання природокористування, що застосовуються в розвинутих країнах, можна згрупувати в чотири типи: екологічні податки, платежі і штрафи; маркетабельні дозволи; депозитні компенсаційні системи; субсидії.

Найбільш широко в світі застосовуються екологічні податки, платежі та штрафи, оскільки вони є найбільш безпосереднім шляхом встановлення цін за експлуатацію природних багатств та забруднення навколишнього природного середовища. Серед них слід виділяти екологічні податки або платежі за забруднення навколишнього природного середовища, а саме: за викиди забруднюючих речовин у повітря, скиди у водойми, шумове та ґрунтове забруднення, наприклад у Японії [4, с. 142]; податки на шкідливу продукцію (різні види палива, тару, міндобрива, пестициди, мийні засоби тощо) [12, с. 134]; та штрафи, як адміністративні за порушення природоохоронного законодавства, так і такі, що стягуються на постійній основі, коли не застосовуються податки чи платежі, наприклад у США [11, с.49-51]; а також місцеві збори (платежі) за збирання й очищення твердих відходів і стічних вод у США та інших країнах [3, с.245; 24; 31].

Маркетабельні дозволи - це екологічні квоти, ліміти та інші природоохоронні норми на допустимі рівні забруднення, які можуть бути предметом купівлі - продажу при умові дотримання встановлених законодавством правил, їх головна перевага полягає в зменшенні економічних витрат на досягнення нормативної екологічної ситуації в тому чи іншому регіоні [13, с.418-420; 30, с.20], а також досягненні допустимого компромісу між економічним розвитком та захистом навколишнього природного середовища.

Прикладами маркетабельних дозволів є "бابل-принцип" [1, с. 18-19] і "компенсаційні програми", наприклад у США [17, с.39], коли купуються і продаються підприємствами квоти на забруднення повітря та водних басейнів.

Депозитно - компенсаційні системи передбачають внесення депозиту /грошового вкладу або застави/ за потенційно забруднюючу навколишнє природне середовище продукцію, який повертається при умові, що забруднення вдалось уникнути шляхом повернення продукції чи її залишків. Перевага цього методу полягає в безпосередньому стимулюванні бережливого ставлення до природи. Застосовується він по відношенню щодо тари для напоїв, упаковок, батарей тощо в багатьох країнах Західної Європи та в Північній Америці.

Субсидії або дотації включають комплекс фінансово-економічних методів регулювання природокористування, в тому числі цільові субсидії з різних джерел фінансування для здійснення конкретних природоохоронних заходів та прискорення амортизації очисного обладнання та іншого екологічного устаткування, яке має місце в США та деяких інших країнах [1, с. 17; 28, с.27-28].

Таким чином, за винятком економічної оцінки окремих видів природних ресурсів і сукупного природно-ресурсного потенціалу, в економічно розвинутих державах сформувались досить ефективні і різноманітні механізми регулювання природокористування переважно економічними методами, які необхідно детальніше вивчати з тим, щоб застосувати найбільш ефективні з них для екологічного оздоровлення території України.

Іншою важливою проблемою "стійкого розвитку" є проблема керування природокористуванням і охороною навколишнього природного середовища. Метою управління в галузі охорони навколишнього середовища є реалізація законодавства, контроль за додержанням вимог екологічної безпеки, забезпечення проведення ефективних і комплексних заходів щодо використання природних ресурсів, досягнення узгодженості дій державних і громадських органів.

Законодавче виділення природокористування й охорони навколишнього середовища в самостійну сферу державного управління супроводжувалося значними інституційними перетвореннями. Збільшилась кількість органів державного управління, на які покладалися функції контролю за окремими спеціальними актами і сферами природокористування.

Масштабність і складність нової сфери діяльності держави викликали необхідність створення спеціалізованих центральних органів державного управління з високими надвідомчими повноваженнями, відповідальних за розробку екополітики на національному рівні і загальне керівництво її проведенням, за координацію відповідної діяльності міністерств, відомств, інших установ, за долю від імені уряду в міжнародних програмах співробітництва.

Формування центральних органів управління природокористуванням і охороною природи проходило досить оперативно: розпочалося в середині 60-х років і закінчилося на початку 70-х. Проте для багатьох країн воно не було легким і надто простим. У цьому процесі можна виділити два якісно відмінних етапи, кожен з яких характеризує ступінь зрілості та завершеності системи державного управління у сфері природокористування. На першому етапі (друга половина 60-х років) функції контролю за природокористуванням і охороною природи були покладені на ряд державних органів відомчого управління. Природоохоронні підрозділи було створено в багатьох міністерствах, діяльність яких була пов'язана з негативним впливом на навколишнє середовище чи залежала від нього.

Минуло небагато часу і стало зрозуміло: такий підхід успіху не забезпечить. Для такого висновку було кілька причин: по-перше, практично всі органи, на які були покладені функції регламентації природокористування та охорони природи, продовжували одночасно здійснювати і господарсько-експлуатаційні функції; по-друге, природоохоронна діяльність міністерств і відомств мала вузьковідомчий характер; по-третє, організаційна роз'єднаність і слабка координація дій існуючих органів управління не забезпечували узгодженого, комплексного підходу до управлінської діяльності, без якої не можна було швидко й ефективно вирішити проблеми природного середовища.

На другому етапі (перша половина 70-х років) проходило виділення природоохоронних підрозділів з галузевих міністерств і відомств та консолідація їх в єдину систему органів управління природокористуванням і охороною природи вищого рівня компетенції. Створювались спеціалізовані консультативні та дорадчі органи на різних рівнях управлінської вертикалі, а також природоохоронні підрозділи місцевих

органів влади. Створена в цей період структура державних природоохоронних інституцій в подальшому практично не зазнала змін.

У сучасній системі державних органів управління природокористуванням і охороною навколишнього середовища можна виділити:

- спеціалізовані органи, які займаються лише охороною природокористування та довкілля;
- підрозділи центральних органів, що здійснюють допоміжну діяльність з охорони природного середовища специфічного характеру в межах свого профілю;
- підрозділи органів місцевої влади.

Метою управління в галузі охорони навколишнього середовища є реалізація законодавства, контроль за додержанням вимог екологічної безпеки, забезпечення проведення ефективних і комплексних заходів щодо використання природних ресурсів, досягнення узгодженості дій державних і громадських органів.

Література

1. Балацкий О.Ф., Жулавский А.Ю., Семенов В.А., Ярот Н.В. Природоохранная и ресурсосберегающая деятельность на промышленных предприятиях. - М.: ВИНТИ, 1990. - 182 с.
2. Гаврилишин О. Основні елементи теорії ринкової системи. - К.: Наук, думка, 1992. – 128 с.
3. Грейсон Дж. К. мл., О. Делл К. Американский менеджмент на пороге XXI века. - М.: Экономика, 1991. - 319 с.
4. Иванов О.В., Мельник Л.Г., Шепеленко А.Н. В борьбе с драконом "Когай": Опыт природопользования в Японии. - М.: Мысль, 1991. - 236 с.
5. Корнаи Я. Дефицит. - М.: Наука, 1990. - 607 с.
6. Корнаи Я. Шлях до вільної економіки. - К.: Наук, думка, 1991. - 140 с.
7. Леонтьев В. Экономические эссе. Теории, исследования, факты и политика. - М.: Политиздат, 1990. - 415 с.
8. Макконелл К.Р., Брю С.Л. Экономикс: Принципы, проблемы и политика. В 2 т. - Т.1. - М.: Республика, 1992. - 399 с.
9. Окружающая среда и экономика: обзор работы ОЭСР. - Париж., 1992.-32 с.
10. Самюэльсон П. Экономика. В 2 т. - Т.2. - М.: АМОН, 1992. - 416 с.
11. Соколов В.Й. Природопользование в США И Канаде: Экономические аспекты. - М.: Наука, 1990. - 160 с.
12. Суторміна В.М., Федосов В.М., Андрущенко В.Л. Держава – податки– бізнес: /Із світового досвіду фіскального регулювання ринкової економіки. - К. Либідь, 1992.- 328 с.
13. Хейне П. Экономический образ мышления. - М.: Новости., 1991.-704 с.
14. Черкас А.И. Экономический механизм территориального управления природопользованием: Диссерт. на соиск. уч. степ. канд. эконом. наук. - К., 1990.- 229 с.
15. Эклунд К. Эффективная экономика - шведская модель. - М.: Экономика, 1991.-349с.
16. Экологическая политика: Как использовать экономические инструменты. - Париж: ОЭСР, 1991. - 204 с.
17. Экономика и управление природопользованием (зарубежный опыт). -М.: ВИНТИ, 1990. - 163 с.
18. Cherkas A. The Problems of Integrated Industrial and Environmental Management and Planning on Ukraine//International Workshop on Integrated Industrial and Environmental Management and Planning. - UNIDO: Kiev, 1992.-15 p.
19. Наше общее будущее. – М.: Прогресс, 1989.