

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ ЯК ЕЛЕМЕНТ ЕФЕКТИВНОГО РОЗВИТКУ НАЦІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІКИ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

У статті проведено аналіз діючої системи державного регулювання природокористування, виявлено її основні проблеми та недоліки. Обґрунтовано необхідність реформування системи державного регулювання природокористування та запропоновано шляхи вдосконалення з метою ефективного розвитку національної економіки в умовах євроінтеграції.

The analysis of the operating system of government control of nature use is conducted, found out basic problems and failings in the article. Grounded necessity of reformation of the system of government control of in the article and offered ways of its perfection, with the purpose of effective development of national economy in the conditions of eurointegration.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Кризова екологічна ситуація, яка склалася в нашій країні, свідчить про неможливість діючого механізму регулювання природокористування контролювати процес раціонального видобутку природних ресурсів та здійснення викидів забруднюючих речовин у навколишнє середовище. Існуюча ситуація негативно впливає на розвиток соціально-економічних відносин та життя населення країни в цілому. Таким чином, механізм державного регулювання природокористування потребує значного вдосконалення, особливо в умовах інтеграції України до європейських структур з метою формування ефективної економічної політики з урахуванням екологічного аспекту.

Аналіз досліджень і публікацій останніх років. Проблема раціонального природокористування, його сутність та значення розглядаються в працях багатьох науковців, серед яких як зарубіжні, так і вітчизняні: О. Балацький, О. Кашенко, М. Комаров, Ю. Куражковський, В. Медведєв, М. Реймерс, М. Хвесик, О. Фомичова, І. Яремчик.

Більш детально сутність, функції та структуру природно-ресурсного потенціалу розглянуто в працях Б. Данілішина, В. Колмакової, Л. Коритного, О. Мінца, Л. Повидиш, В. Руденко тощо.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Деякі аспекти системи державного регулювання природокористування на сьогоднішній день є недостатньо розглянутими та існують недоліки і проблеми. Зокрема не вирішеними є наступні питання:

- по-перше, відсутня досконала нормативно-правова база, яка б чітко регулювала процес державного регулювання сфери природокористування;
- по-друге, відсутня стимулююча функція існуючих механізмів регулювання природокористування, яка б сприяла раціональному використанню природно-ресурсного потенціалу України;
- по-третє, діюча система податкових платежів та зборів у сфері використання природно-ресурсного потенціалу України не сприяє створенню необхідних умов для раціонального використання природно-ресурсного потенціалу та охорони навколишнього середовища;
- по-четверте, в умовах євроінтеграційних процесів відсутня відповідність норм діючого законодавства в сфері природокористування до міжнародних стандартів.

Постановка завдання. Сталий розвиток національної економіки країни можливий за умови створення ефективної системи державного регулювання природокористування, яка б регулювала раціональне та ресурсозберігаюче використання природно-ресурсного потенціалу та контролювала екологічну ситуація, що складається в нашій країні.

Метою статті є узагальнення теоретичних аспектів природокористування та визначень природно-ресурсного потенціалу України, аналіз діючої системи державного регулювання сфери використання природно-ресурсного потенціалу та охорони навколишнього природного середовища, визначення проблем та недоліків, обґрунтування необхідності реформування державного регулювання природокористування та внесення пропозицій щодо його вдосконалення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Сфера природокористування є важливим елементом економічної системи, оскільки вона забезпечує освоєння природно-ресурсного потенціалу, залучення його у процес виробництва, процес відтворення.

Запровадив термін «природокористування» російський еколог Ю. М. Куражковський у 1959 році, визначаючи, що це регулювання всіх типів використання природних ресурсів для господарства та охорони здоров'я. Природокористування за М. Ф. Реймерсом – це сукупність усіх форм експлуатації природно-ресурсного потенціалу та заходів для його збереження (видобуток і переробка природних мінеральних та біологічних ресурсів, їх відновлення, охорона природних умов життя, природних систем тощо). Також під «природокористуванням» розуміють сукупність усіх форм експлуатації природно-ресурсного потенціалу і заходів з його збереження, вирізняючи з цього процесу три аспекти: а) видобуток і переробку природних ресурсів, їх відновлення чи відтворення; б) використання та охорону природних умов середовища проживання; в) збереження, відтворення (відновлення) екологічної рівноваги природних систем, що служить основою збереження природно-ресурсного потенціалу суспільства [1, с.33].

В свою чергу природно-ресурсний потенціал – це:

- здатність природних систем без шкоди для себе (а, отже і для людей) віддавати необхідну для людства продукцію або виконувати корисну роботу в рамках господарства даного історичного типу; в більш вузькому економічному розумінні – доступна при даних технологіях і соціально-економічних відносинах сукупність природних ресурсів [2];
- система природних ресурсів, умов, явищ і процесів, яка, з одного боку, є територіальною і ресурсною базою життєдіяльності суспільства, а з іншого – протистоїть йому як об'єкт антропогенного впливу [2];
- теоретично гранична кількість природних ресурсів, яка може бути використана людством в умовах кінцевого цілого планети та її найближчого оточення [2];
- сукупність усіх природних можливостей, засобів, запасів, джерел, що використовуються (або можуть використовуватись) при даному рівні розвитку продуктивних сил для досягнення певної мети [3, с.29].

Таким чином, на думку автора, при розгляді стану природно-ресурсного потенціалу його аналізу варто розглядати не лише природні ресурси як важливу складову природно-ресурсного потенціалу, а й природні умови – тобто ту екологічну ситуацію, яка складається в країні, оскільки природно-ресурсний потенціал являє собою єдність як природних ресурсів, так і природних умов. Видатний вчений О. О. Мінц в своїх працях визначає природні умови як тіла і сили природи, що при певному рівні розвитку продуктивних сил суттєві для життя й діяльності людського суспільства, а природні ресурси – як тіла і сили природи, що на певному рівні розвитку продуктивних сил можуть використовуватися для задоволення потреб людського суспільства у формі безпосередньої участі в матеріальній діяльності [3, с.30].

При використанні природно-ресурсного потенціалу країни важливим є урахування принципів раціонального природокористування, які, на жаль, на сьогоднішній день не завжди враховувались, що призвело до знищення природних копалин, неможливості відтворення природно-ресурсного потенціалу та погіршення екологічної ситуації в країні. Серед таких принципів визначають [1, с.32]:

- принцип відповідності антропогенного навантаження природно-ресурсному потенціалові регіону, дотримання якого дозволить уникнути порушень природної рівноваги завдяки чітко визначеному збалансованому циклу використання і відновлення;

- принцип збереження природообумовленого кругообігу речовин у процесі антропогенної діяльності, його сутність зводиться до того, щоб циклічні процеси являли послідовний ряд стадій виробництва, пов'язаних між собою чи комплексністю переробки сировини чи постадійним її використанням;
- принцип погодження виробничого і природного ритмів;
- принцип пріоритетності екологічної оптимальності на довгострокову перспективу відносно економічної ефективності поточного природокористування;
- принцип «нульового рівня» споживання природних ресурсів, який використовується для регулювання споживання первинних переробних ресурсів у державному масштабі;
- принцип збереження просторової цілісності природних систем у процесі їх господарського використання.

Для того, щоб суб'єкти господарської діяльності дотримувалися принципів раціонального природокористування, необхідне активне втручання держави в сферу природокористування. Механізм державного регулювання природокористування можна представити як систему заходів з управління, екологічного законодавства та економічного стимулювання, спрямовану на раціональне природокористування.

Розглянемо механізм державного регулювання природокористування за двома критеріями: критерій екологічної ефективності та критерій наповнення дохідної частини державного бюджету коштами, необхідними для виконання природоохоронних функцій, покладених на органи державного управління. Стосовно екологічної ефективності варто відмітити, що механізм державного регулювання природокористування не спроможний на сьогоднішній день забезпечити збереження навколишнього природного середовища. Екологічна ситуація з кожним роком погіршується. У стратегії ЄС щодо України на період 2007 – 2013 рр. ситуація в сфері охорони навколишнього середовища проаналізована наступним чином: «Забруднення повітря стає соціальною проблемою та проблемою з охорони здоров'я. Якість води уражена забрудненням та існуючою каналізаційною системою, яка разом із системою догляду за її інфраструктурою, потребують вдосконалення та спорудження нових потужностей. Управління відходами є важливою проблемою, яка включає запобігання, збір, догляд, переробку та кінцеву утилізацію. Що стосується охорони природи, важливими питаннями є легальна і нелегальна вирубка лісу. На Україну також впливають транскордонні та глобальні екологічні проблеми, такі як використання та захист спільних вод і кліматичні зміни» [4, с.10].

Оскільки автором було визначено, що природно-ресурсний потенціал включає в себе як природні ресурси, так і природні умови, то при розгляді критерію наповнення дохідної частини державного бюджету варто розглядати не тільки збори за спеціальне використання певного виду природних ресурсів, а й екологічний податок, що сплачується за забруднення навколишнього природного середовища. Таким чином, варто відмітити, що на сьогоднішній день кошти від податкових платежів та зборів в сфері використання природно-ресурсного потенціалу України та охорони навколишнього середовища складають біля 6% доходів Зведеного бюджету України та 1,9% ВВП [5, с.29]. В той час, як питома вага ресурсних платежів по світу складає в середньому 7% у структурі доходів бюджету, а в деяких країнах досягає 15% та 4% ВВП, питома вага зборів за спеціальне використання природних ресурсів у структурі доходів Зведеного бюджету з 2007 по 2009 роки коливалася від 0,069% до 3,063%.

Таким чином, проведений аналіз обох критеріїв ефективності державного регулювання природокористування свідчить про існування проблем та недоліків в даній сфері, які необхідно вирішувати з метою покращення екологічної ситуації в країні та збереження природно-ресурсного потенціалу. На сьогоднішній день економіка повинна будуватися виключно з урахуванням екологічного аспекту, що виступає важливим елементом конкурентоспроможності країни в умовах поглиблення інтеграційних процесів та світової глобалізації.

Як відомо, в процесі виробництва можуть виникати позитивні та від'ємні зовнішні ефекти, пов'язані зі збитками або перевагами для сторонніх осіб, непов'язаних з даним суб'єктом господарської діяльності. Від'ємний зовнішній ефект виникає в тому випадку, коли діяльність економічного суб'єкту приносить збитки іншим учасникам економічних відносин. Наприклад, в процесі діяльності підприємство розміщує відходи або здійснює скиди у водні об'єкти, тим самим забруднюючі природне середовище, у тому числі водне. В результаті з від'ємними зовнішніми ефектами у вигляді неякісної питної води стикається населення. Позитивний зовнішній ефект виникає тоді, коли від діяльності економічного суб'єкту вирають та отримують переваги інші учасники економічних відносин.

На думку автора, для запобігання впливу від'ємних зовнішніх ефектів на навколишнє середовище та посилення впливу позитивних зовнішніх ефектів на учасників економічних відносин доцільним було б застосування коригуючих податків та субсидій, які було запропоновано А.С. Пігу.

Коригуючі податки – це податки на випуск економічних благ, які характеризуються від'ємними зовнішніми ефектами, що підвищують граничні індивідуальні витрати до рівня граничних суспільних витрат. Таким чином, коригуючі податки є засобом впливу на суб'єктів господарювання, що здійснюють забруднення навколишнього природного середовища. Коригуючі субсидії – це субсидії виробникам економічних благ, які характеризуються позитивними зовнішніми ефектами та дозволяють наблизити граничні індивідуальні переваги до граничних суспільних. Коригуючі субсидії є важливим елементом системи державного регулювання у вигляді стимулювання.

Теорія застосування коригуючих податків та субсидій піддавалась значній критиці. Науковці наголошували на тому, що ця теорія не вирішує проблеми існування зовнішніх ефектів. Але, на наш погляд, впровадження коригуючих податків та субсидій надасть змогу вирішити частково одну з проблем, що породжують від'ємні зовнішні ефекти, а саме - проблему забруднення навколишнього природного середовища. Частково тому, що механізм застосування цих інструментів є досить складним. Оскільки точне визначення індивідуальних та суспільних витрат і переваг є майже неможливим, що в результаті призводить до значних неточностей та порушень в розрахунках податків та субсидій.

Ще одним напрямком вдосконалення екологічної ситуації країни є застосування методу боротьби із забрудненням навколишнього природного середовища, сутність якого полягає у продажу прав на забруднення природного середовища. Завдяки цьому методу держава може контролювати допустимі обсяги викидів забруднюючих речовин у навколишнє середовище. Державою визначається обсяг шкідливих речовин у певній галузі, та дозволи на їх викиди продаються у вигляді ліцензій. В результаті підприємства придбають дані ліцензії, тим самим, визначаючи обсяги викидів забруднюючих речовин у навколишнє середовище. На думку автора, цей метод має такі переваги:

- 1) держава може здійснювати контроль над обсягами викидів забруднюючих речовин з метою покращення екологічної ситуації. Якщо екологічна ситуація є кризовою, допустимі обсяги викидів забруднюючих речовин значно зменшуються;
- 2) підприємства мають змогу у випадку здійснення фактично менших викидів забруднюючих речовин ніж обсяги, передбачені придбаною ліцензією, продавати іншим підприємствам ті обсяги, що залишились у них невикористаними. Таким чином, підприємства отримують можливість покращити екологічну ситуацію та збільшити власні доходи;
- 3) на покращення екологічної ситуації в межах застосування цього підходу можуть мати вплив не тільки держава, а й окремі суб'єкти економічних відносин. Так, якщо на думку якогось суб'єкту економічних відносин екологічна ситуація є кризовою, вони мають змогу придбати ліцензії на викиди забруднюючих речовин у кількості, що перевищує їх потреби, не реалізуючи у повній мірі можливості забруднення навколишнього середовища, що першочергово було визначено державою. Тим самим допустимі ліміти викидів забруднюючих речовин фактично зменшуються.

На думку автора, даний підхід заслуговує на увагу з боку держави, оскільки він дозволяє завдяки методам прямого впливу регулювати існуючу екологічну ситуацію в країні. Важливим напрямком реформування державного регулювання природокористування є співробітництво України з ЄС у сфері охорони навколишнього природного середовища, що спостерігається останнім часом в умовах євроінтеграції. Розглянемо основні положення та напрямки співробітництва України та ЄС у цій галузі, що є частиною Порядку денного асоціації Україна – ЄС. Порядок денний асоціації Україна – ЄС є документом про політичне співробітництво та охоплює положення Угоди про асоціацію (набув чинності 23 листопада 2009 року). Основні напрямки співробітництва в галузі охорони навколишнього середовища відображені в розділі «Навколишнє середовище», серед яких [6]:

- 1) вдосконалення процедур, необхідних для здійснення оцінки впливу на довкілля;
- 2) впровадження комунікаційної стратегії щодо підтримки політики у сфері охорони навколишнього природного середовища;
- 3) підтримка суб'єктів громадянського суспільства та місцевих органів влади;
- 4) розвиток рамкового законодавства, удосконалення основних процедур та забезпечення розроблення планів для ключових підсекторів навколишнього середовища, визначених в Основних напрямках державної політики України у сфері охорони навколишнього середовища, їх виконання;
- 5) реалізація положень Кіотського протоколу до Рамкової конвенції ООН про зміну клімату;
- 6) розширення регіонального співробітництва із країнами-сусідами тощо.

25 січня 2010 року у Києві відбулося Перше засідання Спільного Комітету старших посадових осіб з оцінки Імплементатії Порядку денного асоціації Україна – ЄС за участі представників України та ЄС, в результаті якого було вирішено у 2010 році реалізовувати частину з напрямків, що передбачені розділом «Навколишнє середовище», а саме:

- 1) розробка, схвалення та імплементатія Україною Національної стратегії з питань навколишнього природного середовища на період до 2020 року та Національного плану дій з питань навколишнього природного середовища на 2009-2012 роки з метою забезпечення можливості вживати заходів для імплементатії бюджетної підтримки;
- 2) подальша розробка та імплементатія українського законодавства, стратегій та планів у сфері навколишнього природного середовища, зокрема щодо оцінки впливу, стратегічної оцінки, доступу до інформації у сфері навколишнього природного середовища;
- 3) розвиток національних імплементатійних інструментів відповідно до багатосторонніх угод у сфері навколишнього природного середовища, підписаних та ратифікованих Україною та ЄС;
- 4) забезпечення реалізації Бухарестської конвенції і протоколів до неї та спільній роботі з Сторонами Конвенції для сприяння приєднання Європейського Співтовариства до Конвенції;
- 5) вивчення можливостей участі України у вибірковій діяльності Європейського агентства з питань навколишнього природного середовища щодо збору та поширення інформації;
- 7) створення Регіонального екологічного центру в Україні, метою якого є надання допомоги у вирішенні екологічних проблем в Україні та сусідніх державах, забезпечуючи екологічні права людини та створюючи умови для існування безпечного довкілля; сприяння участі громадськості в процесі прийняття рішень щодо захисту навколишнього середовища.

Варто відмітити, що питання, передбачені Кіотським протоколом, були враховані при розробці Податкового кодексу. В Податковому кодексі існуючий до 01.01.2011 року збір за забруднення навколишнього середовища, був замінений аналогом – екологічним податком. З впровадженням даного податку було введено ряд змін, які стосуються збільшення кількості платників податку за рахунок фізичних осіб; розширення бази оподаткування за рахунок залучення до оподаткування радіоактивних відходів, що утворюються внаслідок діяльності суб'єктів господарювання та/або тимчасово зберігаються протягом понадпроектного терміну; зміни підходу щодо склати екологічного податку для пересувних джерел забруднення, які

здійснюють викиди забруднюючих речовин в атмосферу; збільшення ставок; збільшення переліку забруднюючих речовин. Саме збільшення переліку забруднюючих речовин за рахунок двоокису вуглецю стало однією з умов, передбачених Кіотським протоколом.

Співробітництво України з ЄС в сфері охорони навколишнього середовища є важливим кроком на шляху реформування державного регулювання природокористування за всіма складовими, а особливо в управлінні та екологічному законодавстві.

Висновки і перспективи подальших розробок. В результаті проведеного дослідження було визначено, що природокористування є важливим елементом економічної системи, що потребує втручання держави з метою раціонального та ресурсозберігаючого використання природно-ресурсного потенціалу та забезпечення стабільної екологічної ситуації.

Механізм державного регулювання природокористування характеризується рядом недоліків, які зумовлюють як екологічні проблеми, так і фіскальні. Для досягнення раціонального природокористування та збереження природно-ресурсного потенціалу країни в умовах інтеграції України до ЄС з метою формування конкурентоспроможної економіки з урахуванням екологічного аспекту, на думку автора, необхідне впровадження наступних заходів співробітництва України з ЄС у сфері охорони навколишнього середовища в напрямках: зміни законодавства, розширення регіонального співробітництва із країнами-сусідами; впровадження Кіотського протоколу з питань зміни клімату; впровадження коригуючих податків та субсидій; застосування методу реалізації прав на забруднення природного середовища тощо.

Впровадження вищенаведених заходів, а особливо співробітництво України з ЄС надасть можливість покращити дієвість механізму державного регулювання природокористування за всіма його складовими: управління, екологічного законодавства та стимулювання. З часом це вирішить проблеми нерационального використання природно-ресурсного потенціалу та покращить стан екологічної ситуації в Україні, тим самим підвищить конкурентоспроможність нашої держави на міжнародній арені в умовах світових глобалізаційних процесів та інтеграції України до ЄС.

Список використаної літератури

1. Дорогунцов С. І. Екологія: [підруч.] / С. І. Дорогунцов, К. Ф. Коценко, М. А. Хвесик та ін. – К.: КНЕУ, 2005. – 371 с.
2. Повидиш Л. І. Природно-ресурсний потенціал території: сутність, функції та структура / Л. І. Повидиш // Проблеми системного підходу в економіці [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/e-journals/PSPE/2009_4/Povidish_409.htm.
3. Тарангул Л. Л. Розміщення продуктивних сил: [навч. посіб.] / Л. Л. Тарангул, І. О. Горленко, Г. І. Євтушенко. – К., 2000. – 264 с.
4. Європейський інструмент сусідства та партнерства: Стратегія ЄС щодо України на період 2007 – 2013 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.menr.gov.ua/content/article/6906>.
5. Молдован А. Г. Налогообложение природных ресурсов: неиспользованный фискальный и регулятивный потенциал / А. Г. Молдован // Профиль. – 2010. – № 23 (141). – С. 28–37.
6. Стратегія співробітництва: Інформація щодо Порядку денного асоціації Україна – ЄС [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.menr.gov.ua/content/article/6906>.

Прийнято до друку 13.04.2011