

С.О. БИЛА, проф., д. н. д. у., головний науковий співробітник
 відділу економічної історії
 ДУ „Інститут економіки та прогнозування” НАН України

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОЛОГІЗАЦІЇ ВИРОБНИЦТВА В УКРАЇНІ: РЕАЛІЇ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Стан розвитку екологічної ситуації в країні у XXI ст. розглядається як невід’ємна складова національної безпеки. Загальновідомо, що саме стан навколишнього середовища в кінцевому підсумку визначає здоров’я нації та її майбутнє. За останнє десятиріччя (порівняно з 1990 р.), смертність в Україні зросла на 18,6 %. За свідченням медицини, найпоширенішими в нашій державі стали хвороби кровообігу, злоякісні пухлини, травми та отруєння. Розповсюдження цих хвороб спеціалісти напряму пов’язують з незадовільною екологічною ситуацією, порушенням екологічного балансу. Саме тому дослідження напрямів державного регулювання екологізації виробництва та забезпечення екологічного захисту навколишнього середовища в Україні є проблемою, актуальність якої не викликає сумнівів.

Питанням стану та оцінки навколишнього середовища традиційно приділяли увагу українські вчені: І.Антоненко, О.Бойко, Б.Данилишин, Т.Галушкін, О.Горська, П.Жолкевський, І.Патока, Л.Чернюк та інші. Пріоритет у дослідженні економіки природокористування і охорони довкілля, без сумніву, належить представникам науково-дослідного інституту „Рада по вивченню продуктивних сил України” Національної академії наук України. Ці проблеми розглядаються ними передусім у контексті ефективного розвитку та розміщення продуктивних сил окремих регіонів України та країни в цілому [1;2]. Окремі аспекти екологічної безпеки в контексті національної безпеки держави дослідили у своїй праці Н.Нижник, Г.Ситник, В.Білоус та ін. [3]. Водночас на жаль, в сучасній економічній літературі немає роботи, яка б висвітлювала основні напрями державного регулювання основних напрямів екологічного захисту навколишнього середовища внаслідок швидкого розвитку національно-

го виробництва в Україні.

Метою статті є визначення ролі держави, обґрунтування основних напрямів державного регулювання стосовно розробки засад сучасного механізму екологізації виробництва, екологічного захисту навколишнього середовища.

Завданнями дослідження є наступне:

- висвітлити основні напрями розвитку законодавства розвинутих країн світу (на прикладі ЄС) у площині дотримання екологічної політики держави;
- з’ясувати, який вплив має екологічне законодавство на конкурентоспроможність товаровиробників на національному та міжнародному ринках;
- показати, як в межах екологічної політики можуть вирішуватись проблеми фінансування природоохоронної діяльності;
- визначити роль екологічного страхування у вирішенні проблем захисту навколишнього середовища.

На жаль, екологічна ситуація в сучасній Україні характеризується як незадовільна. За свідченням експертів у деяких областях нашої держави техногенне навантаження на природне середовище у 4-5 разів перевищує аналогічні навантаження порівняно з розвинутими країнами світу. Більш того, враховуючи велику зношеність основних фондів національної промисловості, ймовірність аварій та техногенних катастроф з часом постійно зростатиме. В кінці XX ст. щорічний об’єм забруднюючих речовин, що припадав на 1 кв. км площі України був у 6,5 раза вище, ніж у США, і в 3,2 раза – ніж у країнах ЄС [3, с. 249].

Внаслідок домінування в українській промисловості металургійного та сировинно-зорієнтованого виробництва середньорічна концентрація небезпечних та шкід-

ливих речовин (бензапірену, формальдегіду, фенолу, аміаку та ін.) по регіонах України перевищує санітарні норми на 50-450 %. За останні десять років кількісне випадання сірки зросло в 1,5 рази, а скидання забрудненої стічних вод збільшилось на 15 %. Через екологічне забруднення Чорне та Азовське моря знаходяться у критичному стані, внаслідок чого спостерігається занепад туризму та рибальства. Внаслідок небезпечної, екологічно неграмотної діяльності підприємств, в Україні загрозливих розмірів набули щорічні темпи втрати ґрунту – приблизно 600 млн. т, у тому числі 50 млн. т гумусу. Продовжується забруднення ґрунтів промисловими відходами, засобами хімізації, а також відходами великих тваринницьких комплексів. Ситуація особливо ускладнилася після аварії на ЧАЕС (радіонуклідами забруднено понад 4,6 млн. га земель, із них 3,1 млн. га – орних; зона відчуження становить небезпеку для довкілля через наявність 800 поховань радіоактивних відходів із загальною активністю понад 200 Ки / кв.км) [3, с. 248-249].

Нагальною потребою сучасного розвитку України є екологізація виробництва і господарської системи. Під екологізацією розуміють "... цілеспрямований процес перетворення економічної діяльності, метою якої є зменшення загального деструктивного впливу виробничої діяльності, виробничого споживання елементів природи і процесу споживання товарів та послуг на навколишнє середовище" [2, с. 102].

Для поліпшення екологічної ситуації в Україні передусім необхідно прискорити процес створення загальнодержавної системи екологічного нормування як основи законодавства з питань природокористування та охорони довкілля. Як відомо, Україна прагне здійснити інтеграцію до Європейського Союзу. У зв'язку з цим докладне дослідження екологічного законодавства ЄС набуває для нашої держави особливого значення. На кінець ХХ сторіччя екологічне законодавство ЄС нараховувало приблизно 280 актів, що регламентують діяльність у площині забруднення повітря, води та ґрунту; визначають порядок управління відходами та регулюють

порядок їх утилізації; визначають заходи безпеки стосовно використання хімікатів та біотехнологій; пропонують нормативи екологічної оцінки наслідків підприємницької діяльності тощо.

Найважливішими заходами законодавства ЄС стосовно екологізації можна визнати наступне: гармонізацію товарних стандартів з дотриманням високих вимог до екологічної небезпечності виробництва та збереження навколишнього середовища; вирівнювання різних екологічних стандартів в межах єдиного економічного простору ЄС з метою дотримання принципів справедливої конкуренції; заходи щодо захисту дикої природи та її мешканців; заходи щодо підтримки та збереження чистоти водоймищ; заходи щодо попередження екологічного забруднення внаслідок знищення відходів як промислового, так і побутового походження; заходи щодо збереження озонового шару землі.

Дотримання суб'єктами підприємницької діяльності екологічного законодавства ЄС, на думку сучасних аналітиків та експертів-економістів, сприятиме зростанню конкурентоспроможності товаровиробників як на національних, так і на міжнародних ринках. Ігнорування вищезазначених стандартів та вимог екологічного законодавства гарантує витіснення фірм з ринків. Таку закономірність слід враховувати і українським товаровиробникам у контексті перспектив міжнародної інтеграції України до СОТ.

Ще у 1987 р. Всесвітня комісія з навколишнього середовища та розвитку запропонувала загальні принципи формування екологічного законодавства на міжнародному, національному та місцевому рівнях. Основою цих принципів стало право людини на адекватне його здоров'ю та добробуту навколишнє середовище. Положення Всесвітньої комісії зобов'язувало державу підтримувати природний стан екосистеми; впроваджувати у виробництво біологічні нормативи та екологічні стандарти; регулярно здійснювати моніторинг стану навколишнього середовища та надавати екологічну оцінку найважливішим інвестиційним проектам. Доповненням до

таких рекомендацій стала розробка принципів та зобов'язань країн щодо використання транскордонних природних ресурсів. В Ріо-де-Жанейро (1992 р.) був прийнятий "Порядок денний 21". Принципи цього документа стали реальним орієнтиром для міжнародного транскордонного співробітництва стосовно екологічних норм [4, с. 159].

Цікаво зазначити, якщо подушні ви-

киди парникових газів в Україні такі самі як в Японії (2,9 т С на душу населення), то за показником інтенсивності викидів вуглецю на 1 млн. дол. ВВП наша країна посідає „перше місце”. Водночас з цим, в Україні найнижча плата за викиди забруднювачів (порівняно з країнами Євросоюзу). Ця плата була введена постановою Кабінету Міністрів України № 303 від 1 березня 1999 р. (див. Табл. 1)

Таблиця 1

Ставка платежів за викиди забруднювачів в ЄС та Україні (євро/т)

Країна	SO2	NOx
Данія	5400,00	–
Франція	27,40	22,90
Італія	53,20	105,00
Швеція	6940,00	4630,00
Україна	19,60	19,60

Джерело: Дюканов В.Г., Дюканова О.В. Механізми Кіотського протоколу: досвід та перспективи для України. - К.: Фенікс, 2006. – С.89.

„Кіотський протокол” (1997 р.), як документ міжнародного значення, що регламентує процес викидів парникових газів внаслідок розвитку промислового виробництва, робить вагомий внесок у розробку питань екологічного захисту навколишнього середовища в процесі подальшого розвитку промисловості. Протокол налічує три механізми:

1. Спільне впровадження (СВ) дозволяє країнам заявляти про своє право на скорочення викидів, які утворилися внаслідок інвестування в інших промислово розвинених країнах і можуть бути предметом передачі еквівалентної кількості „одиниць скорочення викидів” (ОСВ) між двома країнами (ст. 6). Цей механізм розглядається як такий, що сприяє залученню інвестицій міжнародного приватного сектора у проекти скорочення викидів.

2. Механізм чистого розвитку (МЧР) передбачає аналогічні проекти скорочення викидів у країнах, що розвиваються з метою отримання „сертифікованих скорочень викидів” (ССВ) для подальшого використання інвестором. „Кіотський протокол” вимагає, щоб такі проекти сприяли сталому розвитку в країнах, які отримують інвестиції і допомагали їм долучитися до кінцевої мети Конвенції – стабілізації клімату

(ст. 12).

3. Міжнародна торгівля викидами (МТВ) дозволяє передачу частини національних дозволів на викиди – так званих „одиниць встановленої кількості” (ОВК) іншим країнам (ст. 17). Це може здійснюватись через національні системи торгівлі, які дозволятимуть приватним фірмам вести міжнародну торгівлю дозволами на викиди з метою виконання ними національних зобов'язань [5, с. 20]. Механізми державного регулювання захисту екології, що діють в межах „Кіотського протоколу”, у світі доповнюються іншими заходами.

Досвід світового господарювання свідчить, що в сучасних умовах розробка екологічного законодавства є одним з найважливіших факторів, що впливає на поведінку бізнесу, спонукає його до швидкої реакції як на міжнародних, так і на національних ринках. Розглянемо, як дотримання екологічного законодавства може сприяти підвищенню конкурентоспроможності фірми на ринку:

1. Дотримання екологічного законодавства, як правило, сприяє зниженню витрат, зокрема це стосується фірм, що працюють у харчовій промисловості. Так, дотримання фірмами стандартів на якість води, якість та екологічну чистоту продукції,

що виробляється, майже автоматично збільшує обсяги реалізації. Це, у свою чергу, знижує загальні витрати фірми, пов'язані з просуванням товару на ринку. Фірми, що працюють на узбережжі моря та інших водоймищ, можуть заощадити кошти від дотримання екологічних стандартів, уникаючи штрафів за забруднення проточних вод тощо.

2. Більшість фірм у розвинутих країнах світу надає перевагу технічному переоснащенню та модернізації виробництва, розуміючи, що вибагливі споживачі віддають перевагу саме екологічно безпечній продукції та виробництву. Отже, в кінцевому підсумку, екологічне законодавство сприяє інноваційному оновленню виробництва.

3. Дотримання екологічного законодавства сприяє створенню нових ринків для продукції компаній. Йдеться про те, що вимоги щодо знищення та захоронення відходів, як правило, приводять до формування ринку послуг по їх утилізації та переробці.

4. У розвинутих країнах світу фірми, що не спроможні здійснити інвестування для дотримання екологічних стандартів та норм, як правило, банкрутують, залишають ринок, оскільки їх продукція не сприймається споживачами як екологічно безпечна та не користується попитом. Крім того, діяльність таких фірм постійно знаходиться під наглядом (та критикою) громадськості.

5. Екологічні стандарти захищають національних товаровиробників (зокрема це стосується країн Західної Європи) від іноземної конкуренції.

Екологічне законодавство досить жорстко відноситься до "нових гравців", що тільки розпочинають свою діяльність на ринку. Це суттєво ускладнює процес входження нових компаній на вже існуючі ринки товарів та послуг. Так, держава видає ліцензії новим фірмам та підприємствам лише за умов виконання ними положень екологічного законодавства, дотримання екологічних стандартів виробництва. Водночас "старі гравці" вже працюють на ринку та можуть обмежитися штрафами. Така

дискримінація ймовірна за умов входження українських підприємств на ринки розвинутих країн світу.

Оцінка впливу екологічного законодавства на сферу бізнесу та підприємницької діяльності дає підстави зробити висновок, що у світі існують три типи механізмів екологізації виробництва:

– м'який механізм, що ставить рухливі екологічні рамки для економічного розвитку. Він спрямований на пом'якшення наслідків небезпечних ситуацій, катастроф та на здійснення стабілізаційних і компенсаційних заходів;

– стимулюючий механізм, що використовує економічні важелі та формує екологічні орієнтири та пріоритети у товаровиробників. Він сприяє використанню сучасних ресурсозберігаючих технологій, утилізації відходів, збільшенню видатків на охорону навколишнього природного середовища. За допомогою цього механізму відбувається попередження виникнення небезпечних ситуацій у виробництві;

– жорсткий механізм екологізації передбачає застосування прямих заходів державного регулювання (ліцензування, штрафи та ін.). Найбільш радикальним заходом може стати закриття екологічно брудного виробництва.

На нашу думку, в Україні спостерігаються ознаки існування м'якого механізму екологізації. В Україні функціонує єдина державна система запобігання і реагування на надзвичайні ситуації (НС) техногенного й природного характеру (ЄДС НС), що передбачає і попередження екологічних катастроф. Основними завданнями цієї системи є: розробка нормативно-правових актів, норм, правил і стандартів з питань запобігання НС та забезпечення захисту населення і територій від їх наслідків; розробка комплексних цільових і науково-технічних програм, спрямованих на забезпечення стійкого (безаварійного) функціонування підприємств, установ та організацій, та зменшення їх можливих матеріальних втрат; збір та аналітична обробка інформації про НС, публікація інформаційних матеріалів з питань захисту населення і територій від їх наслідків; прогно-

зування та оцінка ймовірних соціально-економічних наслідків НС, визначення на основі прогнозу потреб у силах, засобах, матеріальних і фінансових ресурсах, необхідних для ліквідації цих наслідків [1, с. 242]. Отже в Україні державні заходи щодо прискорення екологізації виробництва на-самперед, спрямовані на ліквідацію негативних наслідків забруднення навколишнього середовища, та на моніторинг виникнення екологічно-небезпечних ситуацій.

М'який механізм екологізації виробництва, характерний для України, досить повільно впливає на становлення екологічної безпеки. Більш ефективним в українських умовах було б впровадження стимулюючого механізму екологізації, спрямованого на попередження виникнення екологічних катастроф. Насамперед йдеться про активне застосування податкових пільг за умов здійснення підприємствами природоохоронних заходів, дотримання екологічних норм та стандартів. Невід'ємною складовою стимулюючої екологічної політики є фінансування природоохоронної діяльності як у межах всієї країни, так і стосовно окремих підприємств. За оцінками експертів, щорічні витрати, необхідні для відновлення навколишнього середовища та переходу на екологічно безпечні методи господарювання дорівнюють від 1 відсотка ВВП (для країн, що розвиваються), і до 4 відсотків ВВП (для розвинутих країн світу). Головними джерелами фінансування для центральної та східної Європи традиційно є державний сектор, що включає як бюджетні, так і позабюджетні джерела; міжнародні джерела фінансування та природоохоронні фонди. Останні, наприкінці ХХ на початку ХХІ ст. набувають все більшої популярності.

Тільки за рахунок стимулюючого механізму екологізації виробництва, на нашу думку, можна вирішити проблему утилізації промислових та побутових відходів. Ця проблема вкрай актуальна для сучасної України. За оцінками експертів, наша держава щороку "отримує" стільки ж відходів, скільки 12 найбільших європейських країн. Майже 160 тис. га земель України знаходиться під сміттєзвалищами, промислови-

ми "кладовищами" та відстійниками. Їх обсяг оцінюється приблизно у 25 млрд. т відходів. Кожен рік цей обсяг збільшується на 1 млрд. т. Водночас тільки 10 відсотків від щорічних відходів переробляється [6, с. 3]. В сучасній Україні немає економічного механізму, який би створював організаційно-правові засади врегулювання проблем екологічної безпеки, контролював би дії підприємництва стосовно дотримання екологічних стандартів та заохочував би товаровиробників до впровадження екологічно-зорієнтованих безвідходних технологій. Водночас у світі є економічний ринковий механізм, який безпосередньо спрямований на вирішення екологічних проблем суспільства. Йдеться про екологічне страхування.

Об'єктом екологічного страхування визнається відповідальність підприємств за збитки, заподіяні третім особам унаслідок діяльності, яка шкідливо впливає на навколишнє природне середовище, а також прямі та непрямі витрати підприємств, пов'язані з екологічними аваріями і ліквідацією їх шкідливих наслідків. У практиці страхування розрізняють обов'язкове та добровільне екологічне страхування. В обов'язковій формі рекомендується здійснювати страхування відповідальності підприємств, діяльність яких пов'язана з підвищеним екологічним ризиком та великою вірогідністю збитків, заподіяних третім особам. Інвентаризацію, перелік та класифікацію за рівнем екологічного ризику діяльності цих підприємств мають здійснювати природоохоронні органи.

Як свідчить світовий досвід, обов'язкове екологічне страхування проводиться на випадок екологічних аварій (катастроф), які можуть статися в результаті виробничої і невиробничої діяльності, стихійних лих, що призвели до значних разових перевищень рівнів викидів (скидів) забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище порівняно із встановленими нормативами, а також у зв'язку з погіршенням стану сховищ твердих і рідких відходів (їх переповнення, розгерметизація тощо); з виявленням фактів підвищення забруднення ґрунтів, підземних вод

у зоні сховищ, із витіканням шкідливих речовин через аварії сховищ і транспортних систем; з аварійними зупинками або зниженням потужності очисних і уловлюючих засобів та споруд [7, с. 94].

У всіх інших випадках йдеться про екологічне страхування на добровільних засадах (зокрема, відповідальність за збитки, заподіяні здоров'ю та життю персоналу підприємств-винуватців екологічних аварій; прямі та непрямі витрати, пов'язані з ліквідацією шкідливих екологічних наслідків тощо).

Екологічне страхування у світі вважається одним з головних джерел формування коштів для фінансового забезпечення екологічних проектів у регіонах. Система екологічного страхування в регіоні може надавати підприємствам (за рахунок коштів страхового товариства) реальне покриття можливого збитку, завданого навколишньому природному середовищу внаслідок аварій та інших непередбачених випадків. За рахунок коштів екологічного страхування здійснюється контроль за проведенням природоохоронної діяльності, надається правовий захист страхувальникам. Екологічне страхування в цілому спрямовано на стимулювання діяльності підприємств у галузі розробки екологічно безпечних технологій, фінансування запобіжних природоохоронних заходів у регіоні тощо. Отже екологічне страхування є принципово новим методом формування фінансових ресурсів для розв'язання екологічних проблем регіону.

Підсумовуючи все, сказане вище, можна зробити наступні висновки:

1. Екологічне законодавство ЄС регламентує виробничу діяльність у площині забруднення повітря, води та ґрунту; визначає порядок управління відходами та регулює порядок їх утилізації; визначає заходи безпеки стосовно використання хімікатів та біотехнологій; встановлює нормативи екологічної оцінки наслідків підприємницької діяльності тощо. Тільки комплексний аналіз всіх напрямів екологізації виробництва, прийнятих у світовій практиці, та їх врахування в українському законодавстві забезпечить створення в

Україні системи екологічної безпеки.

2. Дотримання суб'єктами підприємницької діяльності екологічного законодавства сприяє зростанню конкурентоспроможності товаровиробників як на національному, так і на міжнародному ринках. Це відбувається насамперед за рахунок зниження поточних витрат фірм, що пов'язані із заощадженням коштів за рахунок несплати штрафів за забруднення навколишнього середовища; із зменшенням витрат на рекламу екологічно безпечної продукції тощо. Екологічне законодавство в кінцевому підсумку сприяє інноваційному оновленню виробництва, впровадженню ресурсозберігаючих технологій тощо.

3. За сучасних умов господарювання у світі існують м'який, стимулюючий та жорсткий механізми екологізації. В Україні в наш час діє м'який механізм екологізації, що ставить рухливі екологічні рамки для економічного розвитку. Передусім він спрямований на пом'якшення наслідків екологічних катастроф, запровадження стабілізаційних та компенсаційних заходів. На нашу думку, більш відповідаючим українським реаліям був би стимулюючий механізм екологізації, що сприяє широкому використанню ресурсозберігаючих технологій, утилізації відходів, збільшенню видатків на охорону навколишнього природного середовища та попереджувальні заходи.

4. Розвиток природоохоронної діяльності потребує цільової державної фінансової підтримки. Щорічні витрати розвинутих країн на впровадження екологічно безпечних методів господарювання дорівнюють 1 – 4 % ВВП. В сучасній Україні склалася ситуація, коли навіть виконання державних екологічних програм головним чином залежить від фінансування за рахунок власних коштів підприємств та організацій. Кошти державного, місцевого бюджету та кредити банків займають у цьому процесі незначне місце. Поліпшити ситуацію за умов обмеженого бюджетного фінансування екологічних програм та проектів частково можна за допомогою податкових пільг та екологічного страхування. Державна підтримка обов'язкового та доб-

ровільного екологічного страхування є механізмом, що позитивно вплине на поліпшення екологічної ситуації в Україні.

Література

1. Концепція і стратегія розвитку та розміщення продуктивних сил України. – К. РВПС України НАН України, 2003. – 284 с.

2. Дорогунцов С.І., Чернюк Л.Г., Борщевський П.П., Данилишин Б.М., Фащевський М.І. Соціально-економічні системи продуктивних сил регіонів України. – К.: Нічлава, 2002. – 690 с.

3. Нижник Н.Р., Ситник Г.П., Білоус В.Т. Національна безпека України (методологічні аспекти, стан і тенденції розвитку): Навчальний посібник / За заг. ред. П.В.Мельника, Н.Р. Нижник. – Ірпінь, 2000. – 304 с.

4. Соболева Е.Н. Обоснование необходимости экологического регулирования хозяйственной деятельности в России // Современное управление: проблемы и пути их решения: Междунар. сб. науч. тр. / Под ред. А.М.Поповича. Омск: ОмГУ, 2002. – С. 157-163.

5. Дюканов В.Г., Дюканова О.В. Механізми Кіотського протоколу: досвід та перспективи для України. – К.: Фенікс, 2006. – 160 с.

6. Экономическая политика // Деловая Украина. – 1 февраля 2002 г. (№ 6 (918)). – С. 3.

7. Гапонюк М.А., Малько В.І. Передумови та перспективи розвитку екологічного страхування в Україні // Фінанси України. – 1997. – № 7. – С. 90-99.

Статья поступила в редакцию 16.12.2007