

УПРОВАДЖЕННЯ ЕКОНОМІЧНОГО СТИМУЛЮВАННЯ ТА УПРАВЛІННЯ ПРОЦЕСАМИ ЕКОЛОГІЗАЦІЇ СУСПІЛЬНОГО ВИРОБНИЦТВА

Матвеев С.П.¹

DOI: <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-157-2-25>

Анотація. Розділ присвячений актуальним проблемам екологізації економічного механізму господарювання. Розглянуто науково-теоретичні підходи до дослідження напрямів проведення державної політики охорони природного середовища в умовах сучасної ринкової економіки змішаного типу. Визначено дію ринкових механізмів щодо охорони природного середовища. Проаналізовано можливий вплив процесів екологізації виробництва на стан економічного зростання. Наведено приклади з досвіду перетворень у системі управління природокористуванням. Розглянуто позитивні наслідки політики охорони природи в країнах із розвинутою економікою. Досліджено принципи організації економічного стимулювання діяльності з охорони довкілля.

Ключові слова: охорона навколишнього природного середовища, механізми ринкового саморегулювання, економічне зростання, економічне стимулювання охорони природи.

Вступ. Сучасна великомасштабна економіка істотно негативно впливає на навколишнє природне середовище. При цьому виникає об'єктивне протиріччя між двома рівнозначними суспільними потребами: по-перше, потребою в подальшому розвитку виробництва та забезпеченні сталого економічного зростання і, по-друге, збереженні нормальних природних умов життя людей, що порушуються технологічними процесами сучасного виробництва. Ця суперечність є наслідком тривалого розвитку на традиційно ресурсозатратних та природоспоживацьких принципах. Воно проявляється у формуванні та посиленні в останні півстоліття екологічних обмежень подальшого

¹ кандидат економічних наук, старший викладач,
Харківський національний університет внутрішніх справ

розвитку виробництва. Вирішення цього об'єктивного протиріччя між суспільними потребами в подальшому розвитку виробництва та збереженням природного середовища, подолання екологічних обмежень виробництва, що виникли, можливі тільки шляхом його екологізації як виробництва, так і господарського механізму національної економіки, невід'ємним складником якого повинен стати економічний механізм раціонального природокористування.

Ефективна реалізація сучасного природокористування, що виражає раціональний зв'язок між сукупністю суспільних потреб і вимог збереження середовища, передбачає своєчасне формування і повну задіяність особливого економічного механізму, націленого на стимулювання природоохоронної діяльності. Безсумнівно, він органічно входить у цілісний господарський механізм суспільного виробництва і багато в чому залежить від його особливостей.

1. Принципи організації економічного стимулювання природоохоронної діяльності

Економічне стимулювання виражає відносини формування системи стимулів і важелів, адекватних економічним інтересам агентів виробництва. Стимулювання може бути пов'язане з різними аспектами господарської діяльності підприємств. При цьому стимулювання природозахисної діяльності має специфічну мету – досягнення оптимального співвідношення у розвитку виробництва основної продукції та охорони природи на підприємстві, забезпечення на цій основі стабільності природних систем і максимального зростання економічної ефективності. Значимість економічного стимулювання природоохоронної діяльності особливо висока в умовах, коли охорона природи на підприємстві залишається видом діяльності, відокремленим від решти виробництва, яке будується, насамперед, виходячи з мети виробництва товарів для задоволення потреб ринку.

Механізм економічного стимулювання охорони природи як елемент господарського механізму і складова частина механізму стимулювання розвитку суспільного виробництва являє собою сукупність взаємопов'язаних форм і соціально-економічних методів, за допомогою яких здійснюється реалізація еколого-економічних інтересів усіх агентів виробництва, приведення їх у відповідність із загальнонаці-

ональним інтересом, що забезпечує підвищення рівня екологічності всього матеріального виробництва.

Еколого-економічні інтереси спрямовані на відтворення природних умов існування людей і матеріального виробництва. Вони утворюють складну сукупність, елементи якої активно взаємодіють, реально зумовлюють один одного, вступають у протиріччя. Ефективне функціонування механізму стимулювання охорони природи має створити оптимальні умови для забезпечення і зміцнення єдності загальнонаціональних, колективних та особистих інтересів у процесі їх реалізації. Об'єктивна суперечливість груп еколого-економічних інтересів на практиці виявляється, наприклад, у тому, що інтереси власників і колективів підприємств, спрямовані на ефективне виробництво основної продукції, йдуть урозріз із загальнонаціональними. Оскільки ж підприємства є основними природокористувачами, то інтереси власників і колективів виявляються переважаючими.

Ефективність механізму стимулювання охорони природи безпосередньо залежить від того, наскільки його зміст і спрямованість дії відповідають вимогам об'єктивних закономірностей розвитку системи взаємовідносин суспільства і природи. Ступінь же використання закономірностей розвитку екологічних систем і економічних законів знаходить пряме відображення в результатах екологізації виробництва, її темпах та ефективності.

Зміст та напрями дії механізму стимулювання природоохорони виражається через його структуру, принципи функціонування та розвитку, закономірності руху його форм і процесу відтворення екологічного чинника продуктивних сил.

З'ясування структури механізму є визначення його елементів і стійких зв'язків. Структура механізму стимулювання – це спосіб взаємозв'язку, взаємодії утворюючих його елементів. Сукупність зв'язків між елементами механізму, тобто формами стимулювання, його внутрішню будову визначають властивості механізму в цілому, які відмінні від властивостей суми елементів, що утворюють механізм. Тому наявність певної структури зі стійкими взаємозв'язками елементів є найважливішою ознакою цілісності механізму. Закономірності руху параметрів механізму, і насамперед його елементів, повинні забезпечувати збереження властивостей цілісності механізму і спрямованість

його на певну ціль – досягнення максимальної ефективності розвитку виробничої діяльності підприємства.

Інструментами стимулювання охорони природи виступають економічні категорії, такі як прибуток підприємства, валовий дохід, фонди економічного стимулювання, фінанси, кредит, ціна та ін., що мають об'єктивну основу, але ефективність їх використання значною мірою залежить від економічної політики, яка проводиться державою. По суті, вони являють собою форми прояву матеріальної зацікавленості суб'єктів, що реалізуються під впливом інтересів та стимулів і зовні виступаючих як інструменти планового управління природоохоронною діяльністю на рівні підприємств. При цьому формування та вдосконалення, які здійснюються в процесі господарської практики, зумовлюються екологізацією всього суспільного виробництва, орієнтацією на інтенсивні, природозберігаючі методи ведення господарства та відповідні зміни характеру праці суб'єктів, відносини один з одним у процесі виробництва і споживання. Взаємопов'язані між собою форми стимулювання значною мірою визначаються застосуванням у процесі свідомої діяльності господарюючих суб'єктів соціально-економічних методів як способу досягнення мети даного механізму. Функціонування механізму економічного стимулювання охорони природи пов'язане з використанням двох основних методів: матеріальної зацікавленості і матеріальної відповідальності. Ці методи взаємопов'язані і різняться насамперед формами вираження. Метод матеріальної зацікавленості тісно пов'язаний і гармонійно узгоджується із застосуванням форм заохочувального характеру, таких як фонди матеріального стимулювання, пільгові умови кредитування, податкові пільги, виплати премій і таке інше. Метод матеріальної відповідальності пов'язаний, насамперед, із формами примусового характеру, такими як економічні санкції та інші специфічні форми негативної економічної оцінки низьких результатів діяльності суб'єктів у природоохоронній сфері.

Формування, функціонування та розвиток механізму стимулювання охорони природи підкоряються сучасним тенденціям економічного життя і повинні відповідати загальним вимогам господарювання виробничих ланок.

Урахування принципів формування – одна з істотних передумов посилення дієвості механізму в процесі його функціонування. Такими

загальними принципами конструювання механізму стимулювання охорони природи є: тісний взаємозв'язок і взаємозумовленість його головних змінних форм, методів і цілей, які визначаються критерієм ефективності стимулювання; певна стабільність і повторюваність взаємодії форм, методів і цілей стимулювання; динамічність механізму стимулювання, що виражається в кожен даний момент у ступені його відповідності рівню розвитку продуктивних сил і станом еколого-економічних систем; однаковість впливу механізму стимулювання, яке проявляється у тому, що на різних виробничих ділянках, у різних умовах здійснення суспільної праці повинна забезпечуватися єдина міра заохочення за рівня досягнення природоохоронної діяльності.

Принципи, що визначають, на якій основі відбувається функціонування і розвиток механізму стимулювання охорони природи, не є довільними. Вони визначаються рівнем розвитку продуктивних сил, станом технологічної бази, основними напрямками розвитку природокористування. Водночас розроблення принципів функціонування та розвитку механізму стимулювання та його вдосконалення на основі цих принципів є результатом розвитку економічної науки і практики господарської діяльності підприємства, а так само його природоохоронної діяльності.

Обґрунтованість і достовірність використання принципів стимулювання свідчать про ступінь відповідності господарської діяльності суспільства у сфері охорони природи об'єктивним економічним законам і закономірностям розвитку взаємовідносин суспільства з природою. Повнота втілення принципів функціонування та розвитку механізму стимулювання безпосередньо впливає на його дієвість. Вихідним пунктом у розробленні принципів розвитку і функціонування механізму стимулювання має стати вимога, щоб їх реалізація сприяла встановленню єдиного напрямку дії всіх закономірностей і тенденцій процесу формування взаємовідносин суспільства і природи і закономірностей неухильного зростання економічної ефективності заходів з охорони природи. При цьому прояв закономірних тенденцій, що викликають зростання екологічної та економічної ефективності, посилюватиметься, а тих, які впливають на їх зниження, – послаблюватиметься. У взаємодіючій системі закономірностей визначальною в умовах проведення економічних реформ є об'єктивна необхідність і

можливість безперервного зростання народногосподарської ефективності заходів з охорони природи, що зумовлено проявом внутрішньої логіки розвитку системи відносин «суспільство – природа» і дією економічних законів. Названа провідною закономірність береться за основу під час визначення принципів функціонування та розвитку механізму стимулювання природоохорони на підприємстві. Такий підхід дає змогу виробити єдиний комплекс взаємопов'язаних принципів.

Вироблені на такій основі форми, методи, критерії стимулювання їх взаємозв'язку і взаємодії утворюють комплексний механізм, що охоплює весь цикл проведення природоохоронних заходів з урахуванням усіх рівнів управління. Комплексність стимулювання природоохорони, яка виступає як принцип функціонування і розвитку механізму, зумовлюється необхідністю охопити всі боки діяльності підприємства, спрямовані на охорону природи, починаючи з уловлювання та нейтралізації шкідливих відходів і закінчуючи розвитком і матеріальним утіленням у широких масштабах ідеї безвідходного виробництва з різними аспектами його розвитку: технічним, економічним і соціальним. Механізм стимулювання при цьому повинен бути орієнтований на досягнення найбільших кінцевих результатів – максимальної ефективності заходів з охорони природи, забезпечення оптимального якості середовища.

Оцінка ефективності стосовно будь-якого об'єкта (у тому числі й охорони природи) повинна здійснюватися на основі системи принципів, облік яких дає змогу забезпечити коректність результатів якісної і кількісної оцінки ефективності. Якщо комплексні програми охорони природи орієнтовані на досягнення кінцевих народногосподарських соціально-економічних результатів, то цільовою орієнтацією механізму стимулювання природоохорони є створення та реалізація найбільшої матеріальної зацікавленості підприємств, що впроваджують середозахисну техніку і технологію, постійне зростання народногосподарської ефективності її застосування. Цілеспрямований характер розвитку механізму стимулювання, по суті, є об'єктивним. Між ефективністю природоохорони та матеріальною зацікавленістю в її зростанні існує причинно-наслідковий зв'язок. Ефективність природоохоронних заходів як кількісна визначеність за інших рівних умов є результатом рівня матеріальної зацікавленості в охороні природи. Отже, рівень ефективності об'єктивно виступає критерієм повноти

реалізації взаємоузгодженої матеріальної зацікавленості – інтересів і стимулів.

Узгодження та реалізація інтересів і стимулів у природоохоронній діяльності підприємства здійснюється в процесі вдосконалення механізму економічного стимулювання шляхом посилення матеріальної зацікавленості.

Важливим принципом організації економічного стимулювання є принцип забезпеченості внутрішньовиробничих умов стимулювання. Він вимагає цілеспрямованого формування і розвитку внутрішньовиробничих умов реалізації спонукальних мотивів високої продуктивності праці в природоохоронних підрозділах та ефективності дії природозахисного обладнання на підприємствах.

Для організації ефективної системи матеріального стимулювання необхідно використовувати і такий принцип, як принцип забезпеченості на рівні національної економіки у цілому умов реалізації його економічних форм. У нинішніх умовах цей принцип утілюється у створенні ринкових форм господарювання в ході перспективних радикальних перетворень економіки та відпрацюванні системи державного регулювання.

2. Методологічні аспекти управління процесами екологізації в умовах дії ринкових механізмів

У процесі переходу до постіндустріального суспільства та розгортання Третьої промислової революції перед ученими постала необхідність досліджень у сфері соціально-економічних проблем забезпечення впровадження новітніх технологій та водночас екологізації суспільного виробництва. Із питання використання ринкових методів у вирішенні екологічних проблем у економістів Заходу є низка методологічних позицій, які склалися у середині ХХ ст. і в подальшому були використані під час розроблення екологічної політики в різних країнах. Особлива заслуга у формуванні теоретичних поглядів на проблему забруднення навколишнього середовища належить видатному англійському представнику «неокласичної школи» економісту А. Пігу. У роботі «Дослідження державних фінансів» він показав, що, забруднюючи середовище і не рахуючись з інтересами населення у сфері споживання природних благ, підприємці під час виробництва това-

рів обмежують свої чесні витрати; останні виявляються менше, ніж розміри суспільних витрат на виготовлення цих товарів. Громадські витрати повинні включати так само суму додаткових витрат у інших приватних виробників, що виникають у зв'язку із забрудненням, і, крім того, суму інших витрат членів суспільства, компенсуючих шкідливий вплив на життя людей відходів виробництва, що викидаються в навколишнє середовище. В умовах коли домінує приватний інтерес отримання максимальної вигоди, в екологічній сфері за допомогою стійко створених ринкових відносин неможливо узгодити між собою інтереси приватного виробництва і суспільну потребу. Таким чином, А. Пігу першим серед економістів – представників «неокласичного» напряму поставив питання про необхідність державного втручання в економічні процеси з метою мінімізації соціальних витрат приватного підприємництва.

Нині принципова необхідність державного регулювання природокористування не заперечується західними авторами. Предметом теоретичних суперечок є розміри, характер і способи екологічного регулювання. Як указував П. Самуельсон, еколого-економічний збиток не усувається лише завдяки ринковій конкуренції і прагненню до прибутку. Для цього потрібні зональна урядова регламентація, системи заборон і дозволів, планування, субсидії та оподаткування. Таким чином, Самуельсон пропонує синтез методів непрямого і прямого державного регулювання у традиції кейнсіанських теорій. Представник неокласичного напряму англійський економіст Е.Дж. Мішен пропонує як більш ефективні непрямі методи державного регулювання. На думку Мішена, необхідно використовувати визначення «суспільної цінності» товару, під якою він розуміє оцінку його корисності. Вона дорівнює тій величині, яка утворюється за віднімання з величини ринкової ціни товару суспільних витрат на ліквідацію збитків, заподіяних третім особам під час виробництва та споживання цього продукту. Як конкретну міру Мішен пропонує ввести екологічне оподаткування. Сенс цієї міри полягає у тому, щоб дії, котрі породжують еколого-економічний збиток, були оподатковані, кошти від стягнення яких повинні компенсувати негативні наслідки забруднення. У цьому разі дії, що викликають забруднення середовища, матимуть для компанії негативні наслідки. Це змусить їх уникати значного зростання забруднення середовища.

Проведені підприємствами заходи, що поліпшують стан середовища, повинні заохочуватися так само за допомогою оподаткування.

На думку прихильників цієї концепції, використання такої податкової системи викликає зміну товарних цін, які відобразатимуть «справжню цінність» виробленого товару для суспільства. Суть даного підходу – у перетворенні «дармових благ природи» на специфічні товари, раціональне використання яких визначить ринок. Думка про необхідність непрямого регулювання розвитку охорони природи в економіці поділяють так само такі економісти, як Р. Солоу і М. Фрідман. Отже, «неокласики» роблять висновок про те, що забруднення середовища – це особливого роду негативний продукт господарської діяльності, що зменшує національний добробут. Сам по собі ринок не може забезпечити захист суспільства від цього збитку, тому необхідно ввести систему екологічного оподаткування, яке має змусити компанії, що забруднюють середовище, або змінити технологію виробництва й усунути забруднення, або компенсувати суспільству завдану шкоду. Звичайно, ринковий механізм під впливом податків із використанням можливостей інструментів ринкової конкуренції може забезпечити зниження рівня забруднення або уповільнити його зростання, хоча для цього необхідно вирішити низку складних проблем вимірювання соціального та економічного збитку від забруднення навколишнього середовища, а так само можливостей і форм його компенсації. Однак фірми-забруднювачі у відповідь на екологічні податки можуть не знижувати забруднення, а підвищити ціни на свою продукцію. Окрім того, податки можуть виявитися настільки високі, що призведуть до нерентабельності виробництв і закриття підприємств, а в результаті – до зниження темпів економічного зростання.

Тому багато західних економістів висувають пропозиції про більш активне і пряме втручання держави в економічні процеси. Наприклад, Дж.К. Гелбрейт пише: «Захист навколишнього середовища стає важливим завданням законодавства. Зараз ... для цього немає необхідного апарату. Оскільки планування у цій сфері стає неминучим, цей недолік необхідно виправити. Будь-який важливий законодавчий орган повинен мати ефективний апарат планування в галузі навколишнього середовища». Цей підхід поділяють К.У. Капп, Б. Коммонера, М. Голдман. Вони визнають, що механізм стихійної ринкової конкуренції нездат-

ний забезпечити захист навколишнього середовища відповідно до потреб більшості населення.

Не вірячи в можливість підвищення ефективності суспільного природокористування шляхом регулювання ринкових відносин, економісти цього напрямку розробляють більш широкий підхід, що включає постановку цілей і планування щодо проблем навколишнього середовища.

Таким чином, у західній науці склалися дві теоретичні концепції рішень економіко-екологічних проблем. Одна з них – концепція «інтерналізації», що розвивається в руслі «екологічної мікроекономіки», гілки «неокласичного» напрямку. Друга – це концепція прямого «дирижистського» втручання держави у відносини суб'єктів господарювання з навколишнім природним середовищем.

Однак жодна із цих концепцій не змогла повністю відповідати сучасній суспільній практиці.

Визнаючи у цілому певну ефективність прямого екологічного регулювання і погоджуючись, що цільові заходи в галузі екології виявляються занадто дорогими і для споживачів, і для підприємців, сучасні дослідники «неокласичного» напрямку заявляють, що прямий контроль на мікроекономічному рівні веде до використання неекономічних методів захисту навколишнього середовища. На їхню думку, «дирижистська» концепція, порушуючи закони ринку, з одного боку, стимулює на мікроекономічному рівні, тобто на рівні компаній, пошук і впровадження кращих та більш дешевих технологічних процесів, а з іншого – знижує темпи економічного зростання в суспільстві [3].

3. Історичний досвід державного регулювання та організації управління процесами екологізації в економічно розвинених країнах

Вплив механізму державного регулювання на господарську діяльність може бути різним за формами, методами та напрямками. Не ставлячи завдання всебічного аналізу цієї досить складної проблеми, зупинимося лише на характеристиці природоохоронної діяльності держави.

Природоохоронна діяльність повинна перебувати під економічним впливом держави у сфері податкової та фінансово-кредитної політики, у сфері ціноутворення. Природоохоронні заходи слід розробляти в

єдності з усією сукупністю впроваджуваних у країні ринкових методів господарювання. Як показує досвід інших країн, успішна екологічна політика повинна відповідати загальним рисам і особливостям економічної політики держави, її динаміці. Показово, що в країнах із розвинутою економікою екологічний складник державної політики розробляється та впроваджується починаючи з 70-х років минулого століття, коли були більш-менш усвідомлені негативні наслідки та тенденції НТР.

Так, наприклад, у США ще з 1970 р., коли був підписаний Закон про національну політику в галузі охорони навколишнього середовища, для управління охороною природи використовувалися переважно адміністративно-законодавчі заходи. Ці заходи включали вельми різноманітні методи за напрямками охорони природи та різним рівням прийняття рішень. Сюди входили і прийняття стандартів та норм, терміни досягнення цих стандартів, контроль, регулювання і фінансування в національному масштабі, у масштабі штату і на місцевому рівні і таке інше.

Об'єктами контролю спеціально створеного незалежного Агентства з охорони навколишнього середовища стали: забруднення повітря і води, небезпечні відходи, пестициди, радіація, токсичні речовини.

Як доповнення до адміністративно-правових методів в 70-ті роки у США застосовувалися деякі економічні методи, спрямовані на стимулювання заходів з охорони природи. Наприклад, промисловим підприємствам, які своєчасно встановили очисне обладнання, надавалося право на прискорену амортизацію цього обладнання (100% за п'ять років замість 15) і так само давалися податкові знижки на інвестиції до 5%. Місцеві органи влади могли випускати пільгові облігаційні позики, які не піддаються федеральному оподаткуванню, з використанням отриманих коштів на цілі охорони природи. Широке поширення отримала така форма економічного стимулювання, як надання субсидій промисловим підприємствам і муніципалітетам на природоохоронні цілі, насамперед на будівництво та реконструкцію очисних споруд. На практиці підприємства були націлені на досягнення встановлених нормативів навколишнього середовища за допомогою впровадження технологічних способів очищення з різних видів забруднюючих речовин та компонентів навколишнього природного середовища.

Завдяки цьому до кінця 70-х років близько 90% фірм виконували нормативи якості середовища. Однак, на думку низки фахівців, адміністративні методи регулювання не були достатньо гнучкими і не враховували особливостей підприємств у різних галузях і навіть у рамках однієї галузі. Податкові пільги орієнтували підприємство на якнайшвидшу установку капіталомісткого очисного обладнання, що потребує значних витрат на експлуатацію, на шкоду впровадженню більш ефективних з екологічного та економічного погляду внутрішньовиробничих технологічних процесів. Виникла необхідність використання таких форм регулювання, які б, стимулюючи капіталовкладення фірм в охорону природи, надавали їм можливість вибирати найбільш економічні варіанти. Зростання масштабів екологічної діяльності в суспільстві посилює увагу до економічних аспектів охорони навколишнього середовища.

Економічна політика адміністрації Р. Рейгана, яка прийшла до влади в 1980 р., була спрямована на обмеження ролі бюджету і прямих форм державного втручання в економіку, на подальший розвиток приватної ініціативи. Природно, це призвело до перегляду багатьох положень в екологічній політиці. У її проведенні акцент переноситься на програми штатів і муніципалітетів, знижується рівень державних витрат та ширше застосовуються ринкові методи. Були переглянуті всі регулюючі постанови під кутом зору їх економічного ефекту [2].

Починаючи з другої половини 70-х років відбувається вдосконалення економічних методів екологічного регулювання, вбудовування їх у систему ринкової економіки. Розв'язання екологічних конфліктів усе більше концентрується у самій виробничій сфері.

На основі системи компенсацій у США був розроблений і поширений продаж прав на забруднення: компанія, яка з якихось причин не бажала або не могла виконувати встановлені норми викидів (скидів), оплачувала іншій компанії додаткове очищення викидів. У результаті встановлені норми якості середовища в регіоні, де містилися підприємства компаній, у цілому дотримуються.

Разом із ринковими методами подальший розвиток отримує і податкове регулювання. Окрім стимулювання природоохоронної діяльності, податки використовуються для цільового фінансування програм з охорони навколишнього середовища. Так, більшу частину коштів

на виконання п'ятирічної природоохоронної програми «Суперфонд» становили податки. Таким чином, за своїм економічним змістом екологічна політика 80-х років цілком відповідала економічній політиці «рейганоміки».

На початку 80-х років ідеї переходу до непрямих методів екологічного регулювання, підкріплені прагненням західного бізнесу до обмежувальної свободи підприємницької діяльності, усе більш успішно стали проникати в політику правлячих кіл розвинених країн, чим і пояснюється те, що США з кінця 70-х років проводять демонтаж систем прямого регулювання, проklamують системи ринкового контролю, практичне здійснення яких утруднено в умовах комерційної таємниці.

У підсумку оцінки підходів до використання ринкових важелів у справі охорони природи і практичних результатів непрямого економічного регулювання в сучасних економічно розвинених країнах наші дослідники дійшли деяких загальних висновків. Перш за все, в умовах діючих товарно-грошових відносин ринок із властивою йому гнучкістю може бути використаний для економічно ефективного зниження негативного впливу суспільного розвитку на природне середовище. Однак сам по собі стихійний ринковий механізм без свідомо спрямованої, суспільно узгодженої планової стратегії, що використовує і позаринкові форми контролю, не може вирішити проблему забезпечення захисту навколишнього природного середовища. Іншими словами, екологізований ринок повинен бути регульованим суспільним ринком. Причому критерії цього регулювання визначатимуться у взаємозв'язку науково обґрунтованих нормативів якості довкілля і збереження екосистеми з певною економічною ефективністю природоохоронних заходів.

Формування сучасного економічного механізму природоохорони проходить у період переходу до регульованої ринкової економіки змішаного типу, корінних змін структури управління народним господарством, перерозподілу прав і функцій між загальнодержавними та місцевими органами влади. Це привносить додаткові труднощі в процес створення системи економічного управління якістю охорони природи. У низці країн ЄС починаючи з 70-х років ХХ ст. накопичено певний досвід поділу прав і обов'язків у центрі і на місцях. Зокрема, що стосується охорони водних ресурсів, то такий досвід є у Бельгії. У цій кра-

їні відповідно до закону про охорону вод від 8 серпня 1980 р. функції розподіляються так. Районна влада (Бельгія розділена на три райони) несуть відповідальність за: а) водопідготовку та водопостачання; б) очищення стічних вод; в) каналізаційні споруди.

Загальнодержавні органи відповідають за: а) будівництво великих споруд; б) розроблення норм і правил для питного водопостачання (їх затверджує Міністерство охорони здоров'я); в) розроблення загальних і районних вимог до відведення стічних вод; г) встановлення плати за відведення промислових стічних вод; г) визначення відсотка субсидій промисловим підприємствам за очищення стічних вод. Усе водопостачання здійснюють компанії, що знаходяться у веденні державного сектору. На воду поширюються усі вимоги королівського указу від 20 червня 1964 р. про контроль за якістю харчових продуктів. Виробленням норм і контролем за їх дотриманням займаються Міністерство охорони здоров'я і Міністерство соціальних проблем.

Цікавий досвід Швейцарії в організації контролю та управління якістю навколишнього середовища. Швейцарська конфедерація складається з 24 кантонів, що володіють широкою автономією у вирішенні питань адміністративного та економічного порядку. Вони мають самостійність і в питанні управління водними ресурсами. У країні існує близько 3 200 водопровідних компаній, що забезпечують водою 99% населення. Однак у питаннях природоохорони сильна і роль центральних органів управління.

На федеральному рівні основним законом є стаття Федеральної конституції про управління водними ресурсами (стаття 24 біс від 7 грудня 1965 р.). У федеральному законі про охорону вод від забруднення від 8 жовтня 1972 р. наведено основи законодавства з викладом мети охорони (стаття 2). Відповідно до закону, попередження забруднення вод повинно забезпечити охорону здоров'я людей і тварин, водопостачання, сільськогосподарське зрошення, відпочинок біля води, охорону рибних запасів, охорону споруд, захист та охорону природи і природних ландшафтів. Для досягнення цього робиться таке: а) заборонено скидання, а так само височування стічних вод; б) встановлені строки, які призначаються федеральним урядом, в які необхідно забезпечити поліпшення якості відводяться височувальних вод, що відводяться; в) має бути проведене обов'язкове підключення до громадських кана-

лізаційних систем; г) створюються великі станції очистки стічних вод; г) скидання стічних вод дозволено тільки з обов'язкового дозволу від влади кантону; д) виділено охоронні зони і райони, призначені для попередження забруднення підземних вод; е) уведено суворі правила перевезення, навантаження-розвантаження і зберігання рідин, що можуть викликати забруднення вод; ж) виділяються як федеральним урядом, так і владою кантонів великі асигнування на будівництво громадських споруд для охорони вод; з) уведено високі штрафи за порушення встановлених норм і правил.

Окрім того, федеральний уряд уповноважує окремі кантони стежити за дотриманням водоохоронного законодавства. Кожен кантон повинен мати офіційний департамент із попередження забруднення вод і видавати своє законодавство, засноване на федеральному.

Федеральними установами, які видають охороною вод, є Федеральне управління з охорони навколишнього середовища і Федеральне управління водного господарства, яке розробляє законодавчі акти.

Ці загальні постанови регулюють розподіл завдань між федеральним урядом і владою кантонів. Федеральний уряд відповідає за законодавство, нагляд за його дотриманням та координацію зусиль. Кантони відповідають переважно власне за охорону вод. Причому за малим винятком кантон має право вводити тільки більш суворі порівняно з федеральними норми відведення стічних вод.

Окрім того, у законодавство включено лише основні принципи оцінки придатності стічних вод для скидання у водні об'єкти, а так само принципи розподілу асигнувань між федеральним урядом і кантонами. Функції федерального уряду в галузі охорони вод контролює Швейцарське федеральне управління захисту навколишнього середовища в Берні.

Прийняті закони передбачають права кантонів розробляти і приймати допоміжні закони та правила.

Дуже цінний досвід накопичений у Нідерландах. Потрібно відзначити, що за багатьма показниками в галузі охорони природи ця країна є провідною у світі. Закон про охорону поверхневих вод від забруднення набрав чинності 1 грудня 1970 р. Закон установлює цільові показники якості води. Відповідальність за контроль над станом навколишнього середовища покладено на Міністерство транспорту та громадських робіт.

Закон виходить із принципу децентралізації адміністративних функцій. Це дає можливість повністю використовувати місцеві можливості під час пошуку оптимальних рішень. Управління якістю води здійснюється ієрархічно на трьох рівнях: а) загальнодержавному (основні річки, прибережні води); б) районному (усі інші водні об'єкти); в) на рівні водоохоронних управлінь (відповідають за обсяги води, що подається) та управлінь за якістю води. Зазвичай кілька водоохоронних управлінь входять у територію одного управління за якістю води.

Закон 1970 р. має два основних положення. Перше: кожен об'єкт водовідведення у разі скидання у поверхневі води повинен отримати дозвіл на скидання від органів влади, що відповідають за стан даного водного об'єкта. У дозволі обумовлюється якість та обсяги стічних вод, що відводяться. Друге: кожен об'єкт водовідведення повинен платити за скидання стічних вод у водне середовище.

Положення цього закону знайшли розвиток у Законі про охорону навколишнього середовища, який набрав чинності у вересні 1980 р.

У 1986 р. в Нідерландах було 150 водоохоронних управлінь. Ці управління підпорядковуються районним властям.

За обсяги вод, що подаються з державних джерел, відповідає уряд. Тут традиційними критеріями є рівні, обсяги і витрати споживаної води. Недержавними водами відають 30 водогосподарських управлінь за якістю. Вони не лише контролюють якість води, а й керують будівництвом і експлуатацією станцій очисних стічних вод, тобто тим, чим до 1970 р. займалася, головним чином, місцева влада. Тепер місцеві органи влади відповідають за стан каналізаційних мереж, а за транспортування та очищення стічних вод відповідають районні управління за якістю води. Між ними і місцевими властями укладаються договори про спільну експлуатацію каналізаційної системи. Уряд дає муніципальній владі і водогосподарським управлінням субсидії на будівництво станцій очищення стічних вод. Сама держава таких станцій не будує.

Управління відповідають за невеликий район. На одне управління має припадати близько 1 млн осіб, за еквівалентом населення, сумарно з побутових та промислових стічних вод. Це дає змогу управлінням вникати в усі потреби, стан справ у своєму районі і своєчасно здійснювати природозахисні заходи.

Недоліком такої системи була відсутність однієї великої групи фахівців з водоохорони, єдиного фінансування наукових і прикладних робіт, тому в 1973 р. додатково був створений координаційний комітет зі здійснення вимог закону про попередження забруднення поверхневих вод, зокрема з вироблення узгоджених вимог під час видачі дозволів на скидання і встановлення податку на відведення стічних вод.

Висновки. У практиці європейських країн, незважаючи на існуючі історичні традиції автономії територіальних утворень (Швейцарія) або на проведений курс на децентралізацію адміністративної системи (Нідерланди, Франція), в управлінні охороною природи зберігається і зміцнюється влада центральних органів за подальшого розвитку оперативної і тактичної самостійності органів влади на місцях. Цей процес супроводжується формуванням спеціалізованих служб охорони природи як по окремих видах ресурсів, так і по природним об'єктам і комплексам [3].

Діяльність місцевих органів влади у сфері природоохорони повинна будуватися з урахуванням вимог ринку, що базуються на існуванні товарно-грошових відносин та справжньої економічної свободи виробників.

На нашу думку, роль центральних державних органів та їхніх представників на місцях повинна втілюватися, насамперед, у плануванні якості навколишнього середовища, жорсткому контролю за дотриманням лімітів викиду забруднюючих речовин підприємствами з боку економічно незалежних державних органів на загальнонаціональному та регіональному рівнях та забезпеченні матеріально-фінансової збалансованості в ході структурної перебудови і концентрації сил в напрямі охорони природи. Причому пріоритет територіального управління є обов'язковим і безумовним.

Так, наприклад, в Україні створюється система управління природоохороною, що складається з двох основних структурних підрозділів із чітко визначеними повноваженнями – органи самоврядування усіх рівнів та органи управління в галузі охорони навколишнього природного середовища (Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України, його органи на місцях та інші державні органи).

У колишньому СРСР так само був накопичений певний досвід державного впливу на природоохорону, яка виступала одним із напрямів соціальної політики. Ще в перші роки радянської влади були прийняті

декрети «Про надра землі», «Про ліси», «Про охорону рибних і звіриних угідь у Північному Льодовитому океані і Білому морі», «Про охорону пам'яток природи, садів і парків».

На жаль, на практиці державне управління процесом охорони природи та раціонального природокористування вилилося, насамперед, у прийнятті сотень і тисяч директивних документів та низькій ефективності їх реалізації.

Одна з основних причин цього лежить у специфічних рисах механізму державного впливу на природоохорону. Це: по-перше, переважно командно-адміністративний, бюрократичний характер; по-друге, повсюдно переважаючий відомчий підхід; по-третє, те, що він будується не на еколого-системному підході, а орієнтується на подолання наслідків негативного впливу господарської діяльності на природу; по-четверте, відсутність дієвих ефективних стимулів природоохорони в умовах високої вартості і дефіциту необхідного обладнання, зокрема відсутність залежності фінансового стану підприємства від результатів природоохоронної діяльності, а отже, і відсутність ефективного механізму економічної відповідальності. Результатом цього стала, як уже відзначалося раніше, відособленість природоохоронної діяльності підприємства-природокористувача.

Отже, можна зробити висновок про фактичну відсутність дієвого механізму економічного стимулювання природоохоронної діяльності господарських ланок, який тільки має бути створений:

- а) на основі реалізації зазначених у цьому розділі принципів;
- б) з урахуванням вирішення завдання з розмежування функцій центральних і місцевих органів влади за збереження об'єктивної необхідності застосування адміністративних методів впливу;
- в) максимально спираючись на ринкові важелі з метою забезпечення відповідності інтересів підприємств і регіону в цілому.

Список використаних джерел:

1. Екосередовище і сучасність : монографія / С.І. Дорогунцов та ін. Київ : Кондор, 2006. Т. 3. 446 с.
2. Екосередовище і сучасність : монографія / С.І. Дорогунцов та ін. Київ : Кондор, 2006. Т. 5. 446 с.
3. Хвесик М.А., Горбач Л.М., Кулаковський Ю.П. Економіко-правове регулювання природокористування : монографія. Київ : Кондор, 2009. 524 с.