

Е.Р. Губанова, д.е.н.

Одесский государственный экологический университет

ОЦЕНКА АДЕКВАТНОСТИ ИНСТРУМЕНТОВ ОТЕЧЕСТВЕННОГО МЕХАНИЗМА ЭКОЛОГИЧЕСКОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РЫНОЧНЫМ УСЛОВИЯМ ХОЗЯЙСТВОВАНИЯ

Проанализирован применяемый в Украине организационно-экономический инструментарий природоохранного регулирования и определены критерии его адекватности рыночным условиям хозяйствования.

Ключевые слова: *организационно-экономические инструменты природопользования, механизм экологического управления, адекватность.*

Введение. Являясь неотъемлемой составляющей общенационального механизма хозяйствования, механизм экологического регулирования, как известно, реализуется через специфические формы, методы и способы функционирования общественных отношений, касающихся присвоения, использования и воспроизводства природных благ, сложность и разнообразие которых обуславливают многомерность его структуры [1]. Результаты исследований, посвященных разработке организационно-экономического инструментария природопользования, нашли отражение в работах ведущих отечественных экономистов, однако до настоящего времени недостаточно изученными остаются вопросы, касающиеся повышения эффективности действия соответствующих механизмов за счет применения инструментов, адаптированных к условиям рынка. В связи с чем, актуальными заданиями экологического менеджмента видится необходимость выработки новых концептуально-методологических подходов к формированию организационно-экономического механизма реализации рыночной стратегии в сфере природопользования.

Материалы и методы исследования. Развитие современного научного познания теоретико-прикладных аспектов рационального природопользованием базируется на системной методологии. В настоящей работе, пользуясь системным подходом, проведен анализ описанных в научной литературе инструментов реализации экологической политики.

Целью исследования является оценка адекватности инструментария отечественного механизма природоохранного регулирования рыночным условиям хозяйствования.

Результаты исследования и их анализ. Главными системообразующими элементами хозяйственного механизма природопользования и природоохранной деятельности, по мнению О.А. Веклич [1], являются организационно-экономический и экономико-правовой механизмы экологического регулирования. К их структурным единицам, связанным между собой и взаимодействующим как единое целое, но сохраняющим при этом самостоятельное значение, автор относит различные (по природе реализованных интересов, способу осуществления, уровню функционирования и элементам) механизмы и инструменты природоохранного регулирования. Так, система организационно-экономического механизма природопользования объединяет две подсистемы – «Организация управления природопользованием» и «Экономический механизм природопользования и природоохранной деятельности», а в качестве подсистемы экономико-правового механизма природопользования, наряду с экономическим механизмом экологического регулирования, выделяется правовой механизм регулирования природоохранной деятельности. Структурными элементами

экономической подсистемы являются:

- экологические платежи и экологическое налогообложение;
- финансирование и кредитование;
- инвестиционно-инновационная деятельность;
- экономическая ответственность за экологическую безопасность (лицензирование и лимитирование природопользования, возмещение экологического ущерба, санкции);
- ценообразование с учетом экологического фактора;
- страхование экологического риска;
- стимулирование рационального природопользования;
- материальное поощрение субъектов экологически рационального хозяйствования.

Несколько иной концептуально-методологический подход использован при построении модели механизма экологического управления, описанной в работе [2]; в соответствии с ним, управленческий механизм представляет собой совокупность групп экологических и функциональных механизмов «гармонизации сосуществования общества и природы». К экологическим относятся: механизмы биотического регулирования окружающей природной среды, эколого-хозяйственного баланса территорий, учетно-кадастровый и мониторинговый, которые базируются преимущественно на экологических закономерностях взаимодействия в системе «человек – природа». Функциональные механизмы экологического управления (законодательный и нормативно-правовой, экономический, административный, информационно-контрольный, научно-образовательный и гражданский) опираются на регуляторное экологическое национальное и международное законодательство, стандарты и нормы. В различных системах экологического управления перечисленные механизмы действуют по-разному, однако, фундаментальным для всех, как утверждают авторы, является механизм биотического регулирования – естественный механизм поддержания экологического равновесия в окружающей природной среде, обеспечивающий сбалансированное развитие. В то же время, учитывая прогрессирующее снижение ассимиляционного потенциала планеты, все более значимыми в общественном восприятии становятся функциональные механизмы природоохранного регулирования, базовым из которых считается законодательно-правовой, поскольку именно экологическое законодательство:

- закрепляет экологические права и обязанности граждан, экологические интересы общества, государства и юридических лиц, механизмы их реализации и защиты;
- регулирует отношения в области использования, воспроизводства и охраны природных ресурсов;
- определяет режимы функционирования территорий и особо охраняемых объектов;
- обеспечивает соблюдение требований экологической безопасности.

Законодательный механизм направлен на предупреждение проявлений экологических рисков и опасности от негативного техногенного воздействия с учетом экономического состояния страны. В авторском представлении [2] его структура включает пять блоков законодательного и подзаконного регулирования:

- конституционное регулирование экологических правоотношений;
- эколого-правовое регулирование, базирующееся на нормах Закона Украины «Об охране окружающей природной среды», а также на законах и подзаконных актах, развивающих его положения;
- регулирование экологических правоотношений эколого-правовыми нормами различных сфер законодательства;
- международно-правовое регулирование;
- регулирование экологических правоотношений нормами обеспечивающих областей законодательства.

Посредством законодательного механизма формируется правовое пространство для реализации других функциональных механизмов экологического управления, важнейшим из которых в условиях нарастающих противоречий между экономическими интересами и экологическими требованиями становится экономический механизм рационального природопользования, определяющий в соответствии с действующим законодательством:

- экономические меры по обеспечению охраны окружающей природной среды;
- финансирование природоохранных мероприятий;
- плату за специальное использование природных ресурсов;
- плату за загрязнение окружающей природной среды в результате выбросов и сбросов загрязняющих веществ, размещения отходов производства;
- плату за ухудшение качества природных ресурсов;
- распределение платежей за использование природных ресурсов, загрязнение окружающей природной среды;
- внебюджетные природоохранные фонды для финансирования соответствующих мероприятий;
- стимулирование рационального природопользования, эффективности охраны окружающей природной среды;
- экологическое страхование.

В структуре экономического механизма природоохранного регулирования авторы [2] выделяют административные и экономические регуляторы, оптимальное сочетание которых должно обеспечить достижение целей экологического управления. В качестве основных составляющих рассматриваются:

- система экономических рычагов и стимулов;
- платежи пользователей на покрытие административных расходов (лицензии, разрешения и т.п.);
- субсидии;
- система обязательной ответственности;
- система целевого резервирования средств на утилизацию отходов (экологические залогов);
- система экономических регуляторов и методов.

В более ранней работе тех же авторов [3] экономический механизм экологического управления представлен в виде двух структурных конфигураций – экономического механизма обеспечения охраны окружающей природной среды и экономического механизма природопользования. Вероятно подобная дифференциация не вполне корректна, поскольку природоохранная деятельность, как известно, является одним из направлений природопользования, что подтверждается подобием функциональных подсистем в структуре рассматриваемых механизмов.

В обсуждаемых моделях акцент делается на использовании административно-экономических инструментов, что в условиях рыночной экономики представляется не всегда эффективным. Сегодняшние реалии требуют кардинального изменения подходов к формированию механизмов природопользования, в частности, усиления роли экономического стимулирования при реализации экологических целей и программ. По мнению Т.П. Галушкиной, «трансформируя уже существующую методологическую базу, необходимо делать упор на новые, более эффективные рыночные регуляторы природопользования», а также «шире тиражировать мировой опыт применения экономических инструментов рыночной направленности и разрабатывать действенные сценарии их трансформации относительно реальных условий в Украине» [4]. Анализируя известные в настоящее время экономические инструменты экологического менеджмента, автор объединяет их в следующие группы:

- налоговые инструменты (на продукцию, на содержание вредного компонента, на источники загрязнения, на виды деятельности, на пользование ресурсами, на инвестиции);
- инструменты системы кредитования (по направлениям деятельности, по объемам кредитования, по кредитным ставкам, по срокам кредитования);
- субсидии (на государственные экологические проекты, на компенсацию части риска, компенсации ускоренной амортизации экологических технологий, дотации на экологически совершенную продукцию);
- экологические платежи (за выброс вредных веществ в атмосферу, за сброс вредных веществ в водные источники, за складирование (захоронение) вредных веществ в природных ландшафтах, за внесение вредных веществ в почву, за биологические виды загрязнения, за физические виды загрязнения среды);
- ценовые инструменты (экоценовое программирование, экоценовое регулирование, экоценовое стимулирование);
- выплаты реципиентам за сохранение (достижение) определенных экологических результатов (за снижение качества и за сохранение состояния среды);
- продажа экологических прав (за выбросы, за деятельность, за продажу);
- рыночные сертификаты (экологические квоты, разрешения на изготовление (продажу) определенных объемов продукции (услуг, работ));
- экологическое страхование (видов деятельности, предпринимательского риска, эколого-экономических последствий).

Предложенная дифференциация экономических инструментов экологического менеджмента согласуется с моделью, обсуждаемой в работе [5], в соответствии с которой экономические инструменты природоохранного регулирования могут быть разделены на две группы: рыночно ориентированные и нерыночные инструменты. К первой группе относят все инструменты и стимулы, действующие посредством изменения цен или связанных с ними факторов (например, налоги или сборы за загрязнение); ко второй – прочие инструменты, которые рассматриваются как экономические в случае, когда они обуславливают экономическую мотивацию. Однако по своей сути нерыночные инструменты являются организационными мерами, оказывающими влияние на поведение производителей и потребителей (например, соответствующая маркировка продукта, штрафы за нарушение экологического законодательства). Следовательно, их отнесение к экономическим рычагам в определенной степени условно.

По мнению авторов [6], под экономическими инструментами экологического регулирования следует понимать «совокупность экономических мер, предназначенных для влияния на рыночную конъюнктуру через изменение рыночных цен с целью оптимизации природопользования», а также оставляющих экономическим субъектам свободу выбора при принятии решений. Подобная трактовка понятия «экономические инструменты» позволяет в системе инструментального обеспечения реализации экологической политики выделить следующие категории экономических инструментов: природоохранные платежи или экологические налоги, субсидии, рыночные разрешения на загрязнения; системы возмещения вкладов. Отличительными признаками экономических инструментов регулирования природопользования определены:

- стоимостная эффективность, обусловленная тем, что путем приравнивания ставки налога к величине предельных затрат на уменьшение выбросов, зафиксированная на определенном уровне ставка платы за выбросы обеспечивает возможность минимизации общих затрат;
- формирование природоохранной мотивации, проявляющейся в создании условий,

- стимулирующих бережное отношение к окружающей среде;
- гибкость поведения по отношению, как к властным структурам, так и к частному сектору, выражающаяся для первых в регулировании ставки платежа, для вторых – в сохранении свободы выбора организационно-технических решений;
 - способность повышать доходность бюджетов различных уровней посредством экологических платежей, которые могут расходоваться как на природоохранные, так и иные цели;
 - мотивация сохранения ресурсов, формирующаяся вследствие того, что плата за использование ресурсов окружающей среды вынуждает хозяйствующих субъектов к их экономии, т.е. к сохранению для будущих поколений.

Н.В. Пахомова, А. Эндрес, К. Рихтер [7] назначение экономических инструментов экологического управления определяют как «непрямое задание значимых для отдельных предприятий или общества в целом целей и жесткий контроль за их соблюдением, а использование связанных с функционированием рынка стимулов для воздействия на экономические интересы и экономическое поведение субъектов хозяйствования в экологически релевантном направлении», предоставляющее экономическим агентам значительную свободу выбора «в поиске эффективных путей достижения общественно значимых природоохранных целей». Исходя из этого, в составе экономического механизма природопользования авторами выделены две группы инструментов:

- рыночно ориентированные (природно-ресурсные и эмиссионные платежи; рыночные цены на природные ресурсы, поступающие в экономический оборот; механизм купли-продажи прав на загрязнение природной среды; залоговая система; интервенция с целью коррекции рыночных цен и поддержки производителей, в том числе на рынках рециклируемых отходов; методы прямых рыночных переговоров);
- финансово-кредитные (формы и инструменты финансирования природоохранных мероприятий; кредитный механизм охраны окружающей среды, займы, субсидии и т.п.; ускоренная амортизация природоохранного оборудования; экологические и ресурсные налоги; система страхования экологических рисков).

К достоинствам экономических инструментов экологического управления авторы относят:

- высокую эффективность в аспекте минимизации экологических затрат;
- способность формировать устойчивые стимулы к сокращению эмиссии загрязняющих веществ и, как следствие, к научно-техническим инновациям;
- повышение гибкости механизма экологического управления в целом и обеспечение условий для самоопределения субъектами хозяйствования стратегии природоохранной деятельности;
- предрасположенность через механизм рыночного ценообразования обеспечивать сохранность дефицитных природных ресурсов для будущих поколений;
- возможность привлечения различных источников финансирования природоохранной деятельности.

В качестве недостатков экономических регуляторов природопользования выделяют:

- сложность точного задания начального уровня эмиссионных платежей и связанную с этим неопределенность конечных результатов экологического управления;
- высокую чувствительность по отношению к инфляционным процессам, обуславливающую необходимость перманентной коррекции уровня платежей;
- риск снижения конкурентоспособности продукции вследствие достаточно высоких совокупных экологических издержек.

Значительный вклад в развитие методологии экономического инструментария

экологического регулирования сделан Л.Г. Мельником, детально исследовавшим принципы формирования, механизмы действия и формы эколого-экономических инструментов в системе товарно-денежных отношений [5]. Трактую данную категорию экономики природопользования как «средства (меры, методы, рычаги) воздействия на финансовое состояние экономических субъектов с целью ориентации их деятельности в экономически благоприятном направлении», автор объясняет механизм действия экономических инструментов влиянием на экономические интересы хозяйствующих субъектов посредством изменения издержек и выгод различных альтернатив поведения, которые имеются в распоряжении указанных субъектов, а также подчеркивает, что в роли регулирующего механизма выступают перераспределительные платежи и выплаты, а ценовые инструменты служат его регулируемыми компонентами. Наиболее значимыми факторами проявления эколого-экономического инструментария называются: механизм реализации, природу воздействия на экономические интересы субъектов хозяйствования, методические подходы к установлению ставок и критериальную базу их расчета, исходный принцип воздействия на ключевые группы экономических субъектов, а также формы инструментов.

Анализ механизмов реализации эколого-экономического инструментария обеспечивает возможность ранжирования инструментов по степени жесткости экономического регулирования и адресности воздействия, убывающих по мере перехода от рычагов административного перераспределения средств к инструментам, действие которых связано с формированием неденежных форм поддержки экономических субъектов, дающих им дополнительные конкурентные преимущества. Например, штрафы и субсидии предполагают жесткое административное воздействие и адресное определение величины перераспределяемых средств; налоги, платежи или кредиты требуют обязательного исполнения субъектами общих для всех правил перераспределения средств, т.е. не предусматривают конкретную адресность; торговля разрешениями на выбросы регламентирует лишь один элемент деятельности хозяйствующего субъекта – обязательность покупки прав на загрязнение, оставляя ему свободу выбора процедуры покупки, ее цены или места размещения предприятия; награждение специальными знаками, бесплатная реклама и т.п. Инструменты содействия на рынке сохраняют максимум экономической свободы за счет добровольного решения об участии в конкурсе и самоопределения условий реализации экономических преимуществ при получении экологической награды. Следовательно, эластичность эколого-экономических инструментов выступает одним из признаков их адекватности рыночным условиям хозяйствования.

В Украине экономико-экологический механизм оперирует преимущественно принудительными стимулами рационализации природопользования, которые заставляют субъекта хозяйствования сокращать свою экодеструктивную деятельность в соответствии с требованиями нормативных актов, правительственных постановлений, законов, но «не побуждают к внедрению экологически безопасных способов ведения хозяйства, сковывают природосберегающую деятельность, применение инновационных экологоориентированных технологий» [1]. Слабая результативность применяемых инструментов экологического управления объясняется следующими причинами:

- фискальным характером практически всех видов платежей, связанных с природопользованием и природоохранной деятельностью;
- недостаточно высоким уровнем эмиссионных платежей, обусловленным опасением властных структур возложить на предприятия дополнительную финансовую нагрузку;
- очевидной выгодностью осуществления фискальных экологических платежей в

- отличие от расходования субъектом хозяйствования средств на природоохранные мероприятия, которые значительно превышают размеры обязательных выплат;
- объективной возможностью возврата экологических платежей производителю, вследствие отнесения их на себестоимость продукции и включения в цену товара;
 - несоответствием размеров штрафов за нарушения природоохранного законодательства затратам на ликвидацию экологических последствий;
 - несовершенством нормативной базы механизма финансирования экологических мероприятий;
 - сложностью, громоздкостью расчетов экологических и ресурсных платежей, несовершенством системы статистической отчетности, бухгалтерского учета и контроля платежных поступлений.

Основные недостатки отечественного экономического механизма экологического управления, по мнению О.А. Веклич, заключаются в том, что он не получил необходимого развития; не способен заинтересовать субъектов хозяйствования в проведении природоохранных мероприятий, в том числе, за счет собственных денежных средств; не корреспондирует с другими показателями и рычагами хозяйственной деятельности; недостаточно оперативно и эффективно реагирует на динамику экономических и экологических процессов в стране.

Возможно неэффективность функционирования механизма экологического регулирования, применяемого в Украине, в значительной степени, обусловлена тем, что его формирование и развитие происходило исключительно на основе системного подхода, в соответствии с которым была выделена совокупность взаимозависимых административно-экономических инструментов управления природопользованием, способствующих снижению экодеструктивного воздействия, но слабо адаптирующихся к изменениям внешнего окружения. В современных же условиях хозяйствования, характеризующихся высокой динамичностью и неопределенностью, управление все чаще базируется на ситуационном подходе, который концентрируется на том, что пригодность различных методов управления определяется ситуацией, т.е. набором обстоятельств, сильно влияющих на процесс управления в данное конкретное время. Очевидно, в таком аспекте, в качестве ситуационных составляющих природопользования логично рассматривать приоритетные экологические проблемы, например, управление качеством атмосферного воздуха, снижения эмиссии загрязняющих веществ в водные объекты, сокращение объемов образования и накопления твердых отходов и т.п.

Следует отметить, что в ряде научных публикаций, касающихся изучения механизмов экологического управления, методология ситуационного подхода, тем не менее, нашла свое отражение. Например, основываясь на анализе мирового опыта применения экономических инструментов, А.М. Телиженко установил типологию эколого-экономических инструментов управления качеством атмосферного воздуха, составляющими которой выступают группы инструментов, сформированные по принципу «переговоров» и системы торговли эмиссионными сертификатами [8]. К первой группе им отнесены инструменты, позволяющие реализовать стратегию интернализации внешних эффектов (переговоры, право ответственности, страхование экологического риска, налог А. Пигу); во второй объединены инструменты экологической политики, ориентированные на стандарты (налоги, сборы, сертификаты и т.п.). Все включенные автором в типологическую схему эколого-экономические инструменты обладают признаками адекватности по отношению к задачам Европейской Конвенции по трансграничному переносу загрязняющих веществ (LRTAP).

На протяжении ряда лет исследования по изучению организационно-

экономических механизмов обеспечения экологически ориентированного регионального развития проводятся учеными Института проблем рынка и экономико-экологических проблем НАН Украины. Обобщив полученные результаты, авторы монографии [9] в самом общем виде очертили контуры элементов системы инструментов мобилизации природно-ресурсного потенциала и экологизации регионального развития по двум направлениям: финансово-экономические и организационно-экономические механизмы экологического управления. По их мнению, первую группу инструментов составляют: финансирование и кредитование экологической сферы хозяйствования региона, экологически ориентированное инвестирование, страхование и налоговое стимулирование субъектов регионального развития; группу организационно-экономических инструментов регионального экологического управления - системы экологического менеджмента, аудита, маркетинга, контроллинга и логистики. Позиционируя свою точку зрения по наиболее интересным научным изысканиям в сфере экономико-экологического регионального управления, авторы указывают на целесообразность решения ресурсно-экологических проблем посредством уже апробированных, а также новых организационно-экономических механизмов экологического управления регионами, однако не акцентируют внимание на необходимости приоритетного использования рыночных инструментов в сфере экологоориентированного регионального развития.

В то же время, логика кардинального преобразования методов хозяйствования в современных условиях подразумевает, что одной из первостепенных задач становится последовательное создание эффективного хозяйственного механизма, базирующегося на широком применении рыночных регуляторов, т.е. форм, методов и способов управления, основанных на реализации экономических отношений, связанных с обменом товаров и услуг, в результате которых формируется спрос, предложение и цена. Так, выделяя в отдельную группу, наряду с административными и экономическими инструментами природоохранного управления, рыночные методы, А.А. Голуб и Е.Б. Струкова [10] отмечают, что по своей сути они направлены на обеспечение рационального использования ассимиляционного потенциала природной среды. Следовательно, формирование рыночных отношений в сфере природопользования должно строиться через распределение прав на загрязнение, компенсационные платежи и т.п., а также предполагает создание основных элементов рыночной инфраструктуры, обслуживающей и обеспечивающей сделки по торговле правами на эмиссию выбросов (банки и биржи прав на загрязнение).

Разделяя концептуальную позицию российских коллег, касающуюся дифференциации инструментов экологического управления и их сущности, автор настоящей работы, тем не менее, полагает, что логическим развитием научной парадигмы определения рыночной адекватности экономико-экологических регуляторов является введение дополнительных критериев разграничения, к которым можно отнести:

- эластичность инструмента по отношению к использованию административного ресурса;
- паритетность субъектов экологического управления;
- многовариантность выбора управленческих решений, основанного на анализе результатов и затрат;
- эффективность формирования побудительных мотивов у субъектов управления.

Выводы. Проведенная оценка адекватности инструментария природоохранного регулирования, применяемого в отечественной практике, рыночным условиям хозяйствования дает основания утверждать, что за исключением экологического аудита, ставшего легитимным с момента принятия соответствующего Закона, все

прочие инструменты по своей сути не являются рыночными.

Экономические регуляторы действующего в Украине механизма природопользования выполняют вспомогательную функцию, поддерживающую административно-законодательный характер экологического управления.

Трансформация экономического механизма природоохранного регулирования должна осуществляться за счет развития его рыночной составляющей, посредством внедрения различных форм и методов стимулирования рационального природопользования, способных обеспечить субъектам хозяйствования благоприятные финансовые условия для осуществления природоохранной деятельности.

Список литературы

1. Веклич О.О. Економічний механізм екологічного регулювання в Україні. – К.: Український інститут досліджень навколишнього середовища і ресурсів, 2003. – 88 с.
2. Екологічне управління / В.Я. Шевчук, Ю.М. Саталкін, Г.О. Білявський та ін. – К.: Либідь, 2004. – 430 с.
3. Довідник з питань економіки та фінансування природокористування і природоохоронної діяльності / В. Шевчук, М. Пилипчик, Н. Карпенко та ін. – К.: Геопринт, 2000. – 411 с.
4. Галушкина Т.П. Экономические инструменты экологического менеджмента (теория и практика). – Одесса: ИПРЭЭИ НАН Украины, 2000. – 280 с.
5. Мельник Л.Г. Экологическая экономика. – Сумы: Университетская книга, 2001. – 350 с.
6. Кислый В.Н., Латин Е.В., Трофименко Н.А. Экологизация управления предприятием. – Сумы: Университетская книга, 2002. – 232 с.
7. Экологический менеджмент / Н.В. Пахомова, Э. Эндрес, К. Рихтер. – СПб.: Питер, 2003. – 544 с.
8. Телиженко А.М. Экономика чистого воздуха: международное управление. – Сумы: Университетская книга, 2001. – 326 с.
9. Буркинський Б.В., Степанов В.Н., Харичков С.К. Економіко-екологічні основи регіонального природопользования и развития. – Одеса: Фенікс, 2005. – 575 с.
10. Голуб А.А., Струкова Е.Б. Экономика природопользования. – М.: Аспект Пресс, 1995. – 188 с.

Оцінка адекватності інструментів вітчизняного механізму екологічного регулювання ринковим умовам господарювання. Губанова О.Р.

Проаналізовано організаційно-економічний інструментарій природоохоронного регулювання, що використовується в Україні, та визначені критерії його адекватності ринковим умовам господарювання.

Ключові слова: *організаційно-економічні інструменти природокористування, механізм екологічного управління, адекватність.*

Estimation of adequacy of instruments of domestic mechanism of the ecological adjusting to the market conditions of management. Gubanova E.R.

The organizational-economic tools of the nature protection regulation which are used in Ukraine were analysed and the criteria of their adequacy to the market conditions of management were defined.

Keywords: *organizational-economic instruments of nature exploitation, mechanism of ecological management, adequacy.*