

УДК 502.131:332.012.2

О.В. Кубатко

кандидат економічних наук, доцент
Сумський державний університет

Лі Жуй

доктор філософії, доцент
Сианський університет фінансів та економіки (Китай)

МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ ДОВКІЛЛЯ ТЕРИТОРІАЛЬНО-ВИРОБНИЧИХ СИСТЕМ

У статті проаналізовано методологічні аспекти управління якістю довкілля територіальних систем економік України та КНР. Розглянуто проблемні моменти екологічного управління в Україні та значні здобутки КНР в охороні довкілля. Визначено критичні моменти реалізації інструментарію позитивної екологічної мотивації.

Ключові слова: *якість довкілля, економічне регулювання, економіка КНР, економіка України, раціональне природокористування.*

I. Вступ

Однією з ключових проблем вітчизняної конкурентоспроможності є надто високі показники енерго- та ресурсомісткості одиниці виробленої продукції. Зростання конкуренції, в тому числі міжнародної, є тим чинником, котрий стимулює впровадження більш ефективних технологій, які, до речі, часто є більш дружніми до довкілля. Ефективність екологічної політики значною мірою впливає на макроекономічний розвиток як у коротко-, так і в довгостроковій перспективі. Головною відмінністю вітчизняної системи екологічного регулювання є те, що механізми її реалізації не є ефективними, оскільки не створюють реальних стимулів для природоохоронних заходів. Тому одним із перспективних напрямів роботи може бути розроблення механізмів та інструментів для покращення матеріально-технічної бази виробництва з метою розвитку стимулювальної екологічної політики.

Питанням розроблення механізмів раціонального природокористування та сталого розвитку присвячені праці багатьох відомих вітчизняних та зарубіжних учених: О.Ф. Балацького [1], О.О. Веклич [2], Ван Ваньшаня [3], Ган Суня [4], Л.Г. Мельника [5], Р. Пермана [6], І.М. Синякевича [7], О.М. Теліженка [8], Цзі Щаолі [9] та ін. Разом з тим наукові дослідження формування механізмів забезпечення раціонального природокористування мають поглиблюватися виходячи з об'єктивної необхідності узгодження економічного зростання регіонів з покращанням стану довкілля.

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити методологічні аспекти управління якістю довкілля економік України та КНР.

III. Постановка завдання

Роль держави в умовах сталого розвитку може характеризуватися декількома напрямками. Економічні тенденції розвитку ресурсодобувних галузей свідчать, що високопродуктивні джерела ресурсів вичерпуються і постає питання підвищення ефективності використання мінерально-ресурсного потенціалу на основі новітніх технологій. Стратегічними цілями державної еколого-економічної політики повинні стати досягнення оптимальних рівнів відтворення природних ресурсів, їх раціональне і збалансоване використання, а головними критеріями в досягненні цієї мети має бути орієнтація на зростання соціально-економічного потенціалу і підвищення якості життя населення.

Вважаємо, що необхідно змінювати підходи до оподаткування забруднювальних речовин і стимулювання ресурсозберігаючих технологій. Зокрема, для того, щоб плата за забруднення виконувала одну із своїх головних функцій, а саме стимулювальну, потрібно на державному рівні створити такі умови, щоб ставки плати забезпечували окупність природоохоронних заходів. Економічний зміст цього питання полягає в тому, що зекономлені кошти від сплати за забруднення повинні забезпечити окупність відповідного природоохоронного (більш ефективного) обладнання за період його експлуатації. В іншому разі, не маючи під собою підґрунтя у вигляді економічної ефективності, багато природоохоронних заходів не матимуть успіху.

Серед головних обмежень забруднення на виробничих підприємствах слід виділити їх дві головні форми: *прямі та непрямі*. У разі, коли економічні або адміністративні інструменти спрямовані безпосередньо на загальну кількість викидів, їх вважають прямими методами впливу. *Прямі методи* включають платежі за емісії викидів, квоти (ліміти) та стандарти. Упровадження ефективної плати за забруднення буде сприяти значному зменшенню природоохоронних витрат. Підприємства з низькою вартістю ліквідації забруднення будуть намагатися як найшвидше його зменшити. Підприємства з високою вартістю природоохоронних заходів не зменшать забруднення, проте держава отримає значні фінансові надходження для ліквідації завданих збитків. Іншою перевагою плати за забруднення є те, що ця система дає забруднювачу змогу вибирати напрям своєї діяльності серед широкого спектра можливих варіантів: забруднювати і платити, зупинити виробництво, інвестувати в очисне обладнання, внести зміни у виробничу технологію, замінити саме виробництво [10].

Варто підкреслити, що основними вадами існуючих економічних інструментів регулювання природокористування в Україні є:

- встановлення платежів за забруднення на досить низькому рівні через побоювання покласти непосильне фінансове навантаження на промислові підприємства;
- підприємствам значно простіше здійснювати плату за забруднення, ніж витрачатися на дороге природоохоронне обладнання;
- платники екологічних та ресурсних платежів не отримують економічної підтримки з боку держави у реалізації власних природоохоронних заходів і тому намагаються будь-що їх зменшити;
- суми штрафів за природоохоронні порушення залишаються надто низькими порівняно з вартістю діяльності, спрямованої на ліквідацію екологічних наслідків цих порушень.

Економічні санкції за завдану екологічну шкоду покликані стримувати розвиток сильнозабруднювальних виробництв, і тому навіть в умовах відновлення ефективного штрафного механізму потрібно добре проаналізувати виправданість таких дій. Більшість промислової продукції України створюється в галузях з високим споживанням ресурсів та енергії, а також продукуванням значного забруднення. Упровадження потужних штрафних санкцій може зупинити розвиток промислового виробництва через високу імовірність збитків. Виходячи з цього, більшість фахівців сходяться на думці про використання стимулювальних інструментів для впровадження ресурсо- і природозберігаючих технологій замість штрафних санкцій.

До непрямих методів впливу зараховують субсидії для більш чистого обладнання, податки на готову продукцію, плату за сильнозабруднювальну сировину, податки на експорт продукції тощо. Зокрема, щоб знизити викиди на одиницю використаної сировини пропонується застосовувати пільгове оподаткування, або ж субсидовану видачу кредитів для придбання екологічно дружніх технологій. Крім того, існує набагато більше переваг упровадження екологічно чистих технологій як для ведення бізнесу, так і для споживачів. Високі податки на сильнозабруднювальну сировину є одним з методів непрямого стимулювання.

У результаті проведення природоохоронних заходів, спрямованих на зменшення емісій забруднювальних речовин, а також унаслідок упровадження механізмів позитивної мотивації існує декілька варіантів поведінки підприємств-забруднювачів. По-перше, зменшити виробництво продукції, пов'язаної зі значними емісіями забруднювальних речовин. По-друге, використати нові технології (якщо це дозволяє фінансове становище підприємств). По-третє, змінити склад вхідної сировини (більш якісна сировина може посприяти зменшенню забруднення). І, нарешті, можна поставити фільтри й різні очисні споруди. На нашу думку, завданням ефективних заходів має стати не встановлення фільтрів або скорочення обсягів виробництва, а створення умов для більш повної реалізації технологічного потенціалу підприємств.

Разом з проведенням заходів щодо стимулювання екологічного розвитку потребують подальшого вдосконалення і фонди з використання отриманих коштів. Екологічні фонди – це установи, які створені для акумулювання коштів на охорону навколишнього природного середовища. Екологічні фонди мають перерозподільчий характер, тобто платежі та штрафи від забруднення використовуються з метою фінансування природоохоронних програм. Фонд формується за рахунок частини коштів, що надходять від зборів за забруднення навколишнього природного середовища, та інших джерел, визначених законодавством. Кошти фонду спрямовуються бюджетними програмами відповідно до планів природоохоронних та ресурсозберігаючих заходів і кошторисів, що затверджуються головними розпорядниками бюджетних коштів у порядку, встановленому законодавством України. З екологічного погляду, встановлені штрафи за екологічні порушення не виконують визначених законодавством функцій (наказової, обмежувальної), оскільки здебільшого визначені в абсолютних показниках або ґрунтуються на неоподаткованих мінімумах доходів громадян [11; 12].

Детальний аналіз засвідчив, що з кожним роком витрати на охорону довкілля в Україні збільшуються як в абсолютних, так і у відно-

сних величинах. Зокрема, за останні десять років витрати на охорону довкілля зросли в реальних цінах більше ніж у 2 рази (рис. 1).

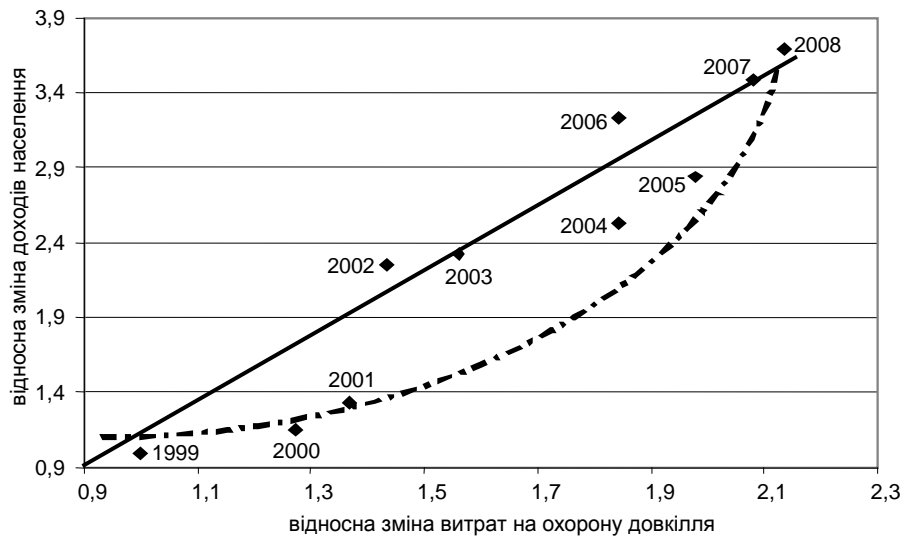


Рис. 1. Зміна відносних доходів на душу населення та відносних витрат на охорону довкілля за 1999–2009 рр. (розраховано авторами)

Незважаючи на збільшення природоохоронних витрат, щороку відбувається збільшення викидів шкідливих речовин. Таким чином, збільшення природоохоронних витрат не обов'язково є аргументом щодо покращення екологічної ефективності. Вважаємо раціональним і обґрунтованим встановити диференційовану плату за забруднення виходячи з обсягів забруднення й завданого збитку. Упровадження цих заходів буде стимулювати підприємства обмежувати викиди, оскільки менші викиди означають менші платежі. Така схема плати за забруднення використовується в багатьох країнах і вже довела свою ефективність. Крім того, контрольні органи зможуть заощадити витрати часу й ресурсів, оскільки підприємства будуть самі зацікавлені у визначенні правильних показників викидів. В умовах, коли кількість підприємств, які створюють викиди, незначна, контрольні органи повинні приділяти особливу увагу розмірам викидів, інноваційному потенціалу й фінансовій стабільності підприємств.

На сьогодні механізми екологічного оподаткування не є ефективними, оскільки не створюють реальних стимулів для енергозберігаючих та природоохоронних заходів. У дослідженнях вітчизняних науковців значну увагу приділено розширенню бази природо-ресурсного оподаткування, зокрема ставилися навіть питання оподаткування повітря, хоча в цьому випадку варто погодитися з думкою [13–14], що потрібно не збільшувати податковий прес, а вдосконалювати систему нормування промислових відходів в атмосфері.

Суто фіскальна спрямованість податкових платежів не створює стимулів для подальшого розвитку природозберігаючих технологій. Вітчизняні ставки плати за забруднення та використання природних ресурсів у 22–45 разів менші, ніж відповідні збори в колишніх соціалістичних країнах – Польщі, Чехії, незважаючи на те, що рівень антропогенного навантаження в 4–5 разів вище, ніж у зазначених країнах. Наведені ставки платежів за забруднення навколишнього природного середовища не те що не створюють умов для впровадження енерго- та ресурсозберігаючих технологій, а навпаки – стримують будь-який розвиток хімічних, енергетичних та металургійних індустрій. Якщо до всього цього додати ще й роками занижену ціну за використання енергетичних ресурсів, то обґрунтованим є висновок про те, що кризова ситуація у виробничих підприємствах України назривала протягом тривалого часу. Унаслідок не надто жорсткої державної екологічної політики підприємствам металургії, хімії, добувної промисловості було набагато простіше сплатити штрафи за порушення екологічного законодавства (зокрема, перевищення лімітів викидів), ніж упроваджувати ресурсозберігаюче і маловідходне (дороге, але ефективне) обладнання.

Екологічна політика в Китаї відрізняється обережністю і послідовністю. Основні механізми та інструменти природокористування перед їх масовим застосуванням, як правило, апробуються на обмеженій кількості експериментальних об'єктів (регіонів, міст). Ще однією ознакою обережності у прийнятті

управлінських рішень є мінімальні значення тарифів, що застосовуються для реалізації системи платежів на стадії їх упровадження. Однак після перевірки життєздатності певного інструменту китайські керівники не бояться поступово посилювати режими застосовуваної системи, включаючи їх на повну потужність. Так, середня величина тарифу платежів за атмосферними викидами (у системі обов'язкових платежів) збільшилася в доларовому еквіваленті більше ніж у 30 разів. А якщо враховувати платежі в системі торгівлі викидами, то ця різниця вражає ще більше (500 разів!). До речі, в доларовому еквіваленті розмір тарифів платежів за атмосферні викиди (наприклад, за сірчистим ангідридом у 2006–2007 рр.) у Китаї вищі, ніж у Росії чи Україні приблизно у 4–5 разів. А останніми роками ця різниця збільшилася [15].

Система платежів (зборів) за порушення природного середовища в КНР включає такі основні елементи:

- порядок вилучення коштів у економічних суб'єктів;
- ставки платежів, що встановлюють певну відповідність між кількісними показниками впливу на природне середовище і величиною вилучення коштів;
- допустимі межі порушення середовища; як правило, ставки за понадлімітне порушення середовища збільшуються в 5 разів. Змінюється і порядок віднесення платежів: платежі за порушення середовища в межах лімітних значень списуються на виробничу собівартість підприємств, платежі за понадлімітний вплив вилучаються з прибутку.

З 1993 р. дотепер у Китаї постійно підвищувалася ставка платежів за використання природних ресурсів. Зокрема, збільшення ставок платежів за свинцево-цинковою, мідною та вольфрамовою рудами становили від 3 до 15 разів. У тому числі, за видами руд зростання становило: для свинцево-цинкової руди – в 3 рази, мідної руди – в 4 рази, вольфрамової руди – в 15 разів.

З 2006 р. уряд Китаю почав готувати реформу податкової системи, щоб вирішити дві основні нагальні проблеми: по-перше, підвищення досить низької ставки платежів; по-друге, розширення існуючої бази оподаткування. Проте “значна” інфляція (рівень якої в 2007 р. становив 6,5%) і міжнародна фінансова криза змусили відкласти реформу системи платежів за використання надр.

Сьогодні плата за забруднення навколишнього середовища в Китаї має два важливих аспекти: по-перше, через систему платежів здійснюється непрямий вплив на підприємства з метою зменшення викидів до оптимального рівня (інструмент платежу не вимагає від підприємців нульового рівня

викидів); по-друге, плата є одним з важливих каналів збору коштів для охорони навколишнього середовища. У 2005 р. загальна сума платежів за викиди становила 12,36 млрд юанів (1,78 млрд дол. США), це в 6 разів більше, ніж було в 1989 р.

Ще однією рисою китайської екологічної політики, яку слід було б відзначити, є відносна гнучкість у впровадженні конкретних економічних інструментів. При всій послідовності і твердості в здійсненні природоохоронних заходів чиновники, відповідальні за реалізацію екологічної політики, мабуть, не забувають головну заповідь керівника: *“будь-який захід можна реалізовувати лише там і тоді, де і коли для цього дозріють необхідні умови”*. Не запрацювала нова екологічна система лише стосовно тисяч дрібних підприємств, що функціонують на межі своїх фінансових можливостей. Навряд чи варто сумніватися в умінні китайських чиновників змусити виконувати свої приписи. Тому ці “острівці”, не охоплені “обов'язковою” системою, швидше за все, слід вважати об'єктами, що перебувають у режимі очікування, тобто чекають, коли дозріють умови, перш за все – фінансові.

Можливість адміністративного маневру для застосування економічного інструментарію проглядається і у “вилках” тарифів платежів за багатьма їх видами. Зокрема, ставки земельного податку для однакових видів земель відрізняються по міських землях у 20 разів, по землях сільської місцевості – в 5 разів. Різниця значень максимуму і мінімуму у “вилках” ставок платежів за використання природних ресурсів становить від 2 до 60 разів. Існують відмінності у ставках платежів і для лісових ресурсів. Ці відмінності значною мірою зумовлені фінансовими можливостями економічних суб'єктів, яким належить платити за ресурси. У багатих північних районах країни ставка платежу становить 26%, а в менш успішних південних – 20% від вартості проданої деревини. Але і в одних, і в інших групах регіонів передбачені особливі (знижені) ставки платежу – для бідних районів. Уже розроблена і готова до реалізації в 2007 р. реформа платежів за використання надр була відкладена, оскільки погіршилася економічна ситуація, в країні зросла інфляція і стали виявлятися ознаки фінансової кризи).

IV. Висновки

У дослідженні проаналізовано науково-методичні підходи до формування та оцінювання ефективності еколого-економічних інструментів забезпечення раціонального природокористування. Виявлено, що різноманіття підходів до регулювання природоохоронної діяльності зумовлене неоднорідністю завдань, які потребують вирішення, а також неоднорідністю умов господарювання

навіть у межах однієї економічної системи. У результаті розгляду наукових праць провідних фахівців встановлено, що головною відмінністю української системи екологічного регулювання є те, що механізми її реалізації не є ефективними, оскільки не створюють реальних стимулів для енергозберігаючих та природоохоронних заходів. Обґрунтовано, що вітчизняна екологічна політика стосовно підприємств зорієнтована на подолання наслідків екодеструктивних процесів, а стимулювальна еколого-економічна політика, котра зорієнтована не на боротьбу з наслідками, а на запобігання негативним проявам, майже не використовується в нинішніх умовах.

Водночас гнучкість управління системою платежів у КНР полягає не тільки в послабленні еколого-економічного пресу на фінансово неспроможні господарські суб'єкти, а й в істотному посиленні дії економічних механізмів там, де для цього виникають необхідні передумови, а також – у диверсифікації форм реалізації еколого-економічних механізмів.

Список використаної літератури

1. Балацкий О.Ф. Антология экономики чистой среды / Олег Федорович Балацкий. – Сумы: Университетская книга, 2007. – 272 с.
2. Веклич О.О. Сучасний стан та ефективність економічного механізму екологічного регулювання / Оксана Опанасівна Веклич // Економіка України. – 2003. – № 10. – С. 62–70
3. Ван Ваньшань. Теоретическое сопоставление Пигу и Коуза / Ван Ваньшань // Вестник Гуйчжоского института экономики. – 2007. – № 3. – С. 23–28.
4. Ган Сунь. Реформа и проблема системы налога ресурсов Китая / Сунь Ган // Налоговые исследования. – 2007. – № 11. – С. 41–44.
5. Мельник Л.Г. Основы экологии. Экологическая экономика та управління природокористуванням: підручник / [за заг. ред. д.е.н., проф. Л.Г. Мельника та к.е.н., проф. М.К. Шапочки]. – Сумы: Університетська книга, 2005. – 759 с.
6. Экономика природных ресурсов и охраны окружающей среды (промежуточный уровень): [пер. с англ.] / Р. Перман, Ю. Ма, Дж. Макгилври, М. Коммон. – [3-е изд.] – М.: ТЕИС, 2006. – 1168 с.
7. Синякевич І.М. Основні постулати екологічної економіки як теоретична основа екологічної політики / Ігор Макарович Синякевич // Економіка України. – 2006. – № 7. – С. 49–54.
8. Телиженко А.М. Методы стимулирования эффективного использования экономического потенциала региона / А.М. Телиженко // Экономический потенциал административных и производственных систем: монография / [под общ. ред. О.Ф. Балацкого]. – Сумы: Университетская книга, 2006. – С. 949–946.
9. Ци Щаоли. Проектирование структуры циркуляционной экономики Китая / Ци Щаоли // Вестник Наньянского института. – 2006. – № 4. – С. 105–106.
10. Печерська Т.П. Еколого-економічний інструментарій забезпечення екологічно збалансованого розвитку / Т.П. Печерська // Економіка природокористування і охорони довкілля: зб. наук. праць / РВПС України НАН України. – К.: РВПС України НАНУ, 2007. – С. 198–202.
11. Закон України "Про охорону навколишнього природного середовища" від 25.06.1991 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>
12. Веклич О.О. Екологічний чинник формування конкурентоспроможності національної економіки / Оксана Опанасівна Веклич // Економіка України. – 2005. – № 12 – С. 65–72.
13. Семененко Б. Про вдосконалення системи нормування промислових викидів в атмосферу / Б. Семененко // Економіка України. – 1995. – № 7. – С. 62–66.
14. Семененко Б.А. Екологічні витрати в умовах перехідної економіки / Б.А. Семененко // Фінанси України. – 1998. – № 10. – С. 42–52.
15. Ли Яхон. Законодательство по профилактике загрязнения в Китае: история, нынешнее состояние и будущее / Ли Яхон // Экономист. – 2008. – № 1. – С. 90–91.

Стаття надійшла до редакції 16 січня 2012 р.

Кубатко А.В., Жуй Ли. Методологические аспекты управления качеством природной среды территориально-производственных систем

В статье проанализированы методологические аспекты управления качеством окружающей среды территориальных систем Украины и КНР. Рассмотрены проблемные моменты экологического управления в Украине и значительные достижения КНР в охране окружающей среды. Определены критические моменты реализации инструментария положительной экологической мотивации.

Ключевые слова: *качество окружающей природной среды, экономическое регулирование, экономика КНР, экономика Украины, рациональное природопользование.*

Kubatko O., Rui Li. Methodological approaches to environmental management of regional and production systems

The paper deals with the methodological aspects of environmental quality management of Chinese and Ukrainian Economies. Critical points of Ukrainian ecological management are discussed. Much of the attention is paid to positive experience of Chinese government to environmental regulation. It is defined the critical points and instruments for positive ecological motivation realization in Ukraine.

Key words: *environmental quality, economic policies, Chinese economy, Ukrainian Economy, rational nature using.*