

УДК:577.4

*І.М. СИНЯКЕВИЧ<sup>1</sup>*

## **КОНЦЕПЦІЯ ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ІНСТРУМЕНТІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ЕКОПОЛІТИКИ**

*Розглядається концепція формування системи пріоритетних інструментів, за допомогою яких можна досягти цілей екополітики.*

Світовий розвиток економіки у кінці двадцятого століття характеризується зростанням кількості інструментів екополітики, що використовуються для економічного захисту навколишнього природного середовища. За даними англійського економіста Д.Пірса, країни, що входять до Організації економічного співробітництва і розвитку, використовують коло 150 інструментів екополітики [17]. Все більше країн, що розвиваються та країни з перехідною економікою використовують нові інструменти екополітики для захисту природи [21]. Окремим із них вдалося добитися покращання стану навколишнього природного середовища у рамках національних границь.

Оскільки використання нових інструментів екополітики пов'язане із значними капітальними і поточними затратами, склалися об'єктивні передумови для відпрацювання концепції формування інструментів національної екополітики, яка б забезпечувала ефективний захист навколишнього природного середовища мінімальними затратами коштів і враховувала національні особливості і традиції природокористування. Мета цієї роботи – розробити концепцію формування інструментів екополітики, яка була б корисною для України та інших країн світу.

### **Принципи формування інструментів екополітики**

Аналіз світового досвіду застосування інструментів екополітики та наукових досліджень у цій сфері [4, 10, 21] дав змогу нам обґрунтувати такі принципи формування інструментів національної екополітики: трансформації зовнішніх негативних екологічних ефектів у внутрішні (екологічні витрати); інтеграції обов'язкових інструментів екополітики з добровільними; інтеграції інструментів екополітики з інструментами інших політик; пріоритетності інструментів екополітики, що забезпечують національну екологічну безпеку; ранжування інструментів екополітики; трансформації інструментів економічної політики в інструменти екополітики. Ці принципи є невід'ємною частиною

концепції економічного захисту природи, яка проголошена нами у попередніх роботах [6-9,12,16].

Принцип трансформації зовнішніх негативних екологічних ефектів у внутрішні (екологічні витрати) передбачає застосування дієвої системи екологічних податків за екологічну шкоду (лімітну і понадлімітну) з метою перетворення зовнішніх негативних екологічних ефектів (забруднення довкілля, погіршення стану природних об'єктів тощо) в екологічні витрати виробництва. Теоретичне обґрунтування цього принципу формування інструментів екополітики зроблене нами у багатьох наукових роботах [6-10, 12, 19]. Перший крок був зроблений у далекому 1985 році [9].

Опоненти екополітики, що базується на цьому принципі, звертають увагу на те, що вона призводить до збурень на ринках продукції. У багатьох випадках, як справедливо звертає увагу W.J.Vaumol, на величину екологічної шкоди впливає велике різноманіття чинників, впливи яких важко прогнозувати [20]. Та, незважаючи на багаточисельні труднощі, що будуть виникати на перших етапах здійснення екополітики на основі цього принципу, йому немає альтернативи. Лише повне врахування екологічних витрат у собівартості продукції дозволяє підійти до формування надійної превентивної системи економічного захисту природи, сприяє розвитку природооцадних конкурентноспроможних виробництв.

Необхідно звернути увагу на те, що екополітика в Україні, як і у багатьох інших країнах Європи, протягом тривалого часу проводилася без врахування вимог, що обумовлені принципом трансформації зовнішніх екологічних ефектів у внутрішні (екологічні витрати). У результаті такої недостатньо ефективної екологічної політики у минулому екологічні витрати протягом тривалого часу перекладалися на плечі майбутніх поколінь. Ця недосконала екологічна політика мало змінилася протягом останніх років. Так, кошти, що нагромаджуються у результаті справляння екологічних податків в Україні, є недостатніми для відновлення довкілля і відшкодування соціальних втрат на-

<sup>1</sup> **Ігор Макарович СИНЯКЕВИЧ** – дійсний член ЛАН України, доктор економічних наук, професор, Український державний лісотехнічний університет. Україна, м.Львів. Тел./факс: (380-322) 35-43-74. E-mail: lanu@forest.lviv.ua

селення, що пов'язані із забрудненням води, повітря, землі та інших компонентів природи.

Варто звернути увагу на те, що рішення європейських країн, які були прийняті в Кіото, свідчать про банкрутство міжнародної екополітики, яка у минулому проводилася без врахування вимог, що визначені принципом трансформації зовнішніх негативних екологічних ефектів у внутрішні (екологічні витрати). Паушалська екополітика, як і угоди, що були прийняті в Кіото, спрямовані на усунення негативних наслідків недосконалої екополітики, а не на їх превентивне попередження. Якщо міжнародна та національна екополітики будуть стримувати утворення екологічно шкідливих виробництв, то відпаде потреба у застосуванні обов'язкових інструментів екополітики для здійснення силових заходів щодо оздоровлення довкілля.

Принцип інтеграції обов'язкових інструментів екополітики з добровільними передбачає формування екополітики на основі поєднання добровільних інструментів з обов'язковими (класифікація інструментів екополітики на обов'язкові і добровільні розглядається у багатьох наукових роботах [13, 17]). Обов'язкові інструменти екополітики (перш за все, контроль за станом навколишнього природного середовища, екологічні стандарти) в інтегрованій системі виконують функції буфера у випадках, коли добровільні погано спрацьовують. Чисельні наукові праці підтверджують ефективність інтеграції обов'язкових інструментів екополітики з добровільними [11, 13, 21].

Втілення цього принципу у практику екополітики є актуальним ще й тому, що енвіроєкономісти мають полярні погляди з цього питання. Одні вважають пріоритетними обов'язкові інструменти екополітики, інші – добровільні [12, 21].

Принцип інтеграції інструментів екополітики з інструментами інших політик передбачає ефективне поєднання екополітики з іншими політиками (економічною, соціальною тощо) шляхом створення взаємопов'язаної збалансованої системи інструментів інтегрованих політик. Дієвість цього принципу підтверджується багатьма науковими працями [11, 21] та практикою екополітики. Так, податок Пігу, що застосовується у країнах ЄС, передбачає збільшення надходження коштів від екологічних податків і, відповідно, зменшення відрахування на соціальне страхування [21]. Цей принцип формування інструментів екополітики покладений в основу концепції про "подвійні дивіденди", наукові дискусії стосовно якої на Першому конгресі економістів з навколишнього середовища і природних ресурсів були найбільш інтенсивними і плідними [21].

Принцип пріоритетності інструментів екополітики, що забезпечують національну екологічну безпеку, передбачає пріоритет тих обов'язкових інструментів екополітики, що спрямовані на попередження екологічних катастроф та погіршення стану навколишнього середовища до меж, за якими настає загроза для життя на Землі. Чорнобильська та інші екологічні катастрофи кінця двадцятого століття, а також "озонові дірки", "парникові ефекти" та інші загальнопланетарні екологічні деструктивні явища дають підстави стверджувати, що цим принципом формування інструментів екополітики не можна нехтувати. Так, W.J.Baumol

(один із відомих американських енвіроєкономістів), який притримується виважених підходів до формування системи інструментів екополітики і схиляється до ринкових підходів щодо захисту навколишнього природного середовища, вважає, що у багатьох випадках лише дієвий контроль дозволяє запобігти виникненню екологічних катастроф [20].

Принцип ранжування інструментів екополітики проголошує формування екополітики із пріоритетних інструментів. У зв'язку із зростанням кількості різноманітних альтернативних інструментів екополітики виникає об'єктивна необхідність їх ранжування з метою розроблення концепції екополітики на основі пріоритетних інструментів. Потреба ранжування інструментів екополітики виникає також у випадках необхідності вирішення регіональних аспектів екополітики.

Поки що не відпрацьовані теоретичні аспекти ранжування альтернативних інструментів екополітики. Робляться лише перші кроки у цьому напрямку [21, 13]. Але, оскільки ця проблема стає все більш актуальною, можна сподіватися на успішне її вирішення. Спроба вирішити її зроблена нами у цій роботі.

Принцип трансформації економічних інструментів в інструменти екополітики передбачає екологічну спрямованість економічної політики. Цей принцип нами був обґрунтований ще на початку дев'яностих років у рамках концепції про економічну категорію "екологічність природокористування" [9] та в інших роботах [7, 8].

Робота Першого світового конгресу економістів з навколишнього середовища і природних ресурсів показала, що у промислово розвинутих країнах світу зростає використання традиційних економічних інструментів для економічного захисту природи, зокрема таких, як митні платежі, акцизи, реклама, сертифікація продукції та багато інших [21]. Все це дає підставу стверджувати, що принцип трансформації економічних інструментів в інструменти екополітики у кінці двадцятого століття динамічно втілюється у практику екополітики.

### **Система пріоритетних інструментів екополітики**

Систему пріоритетних інструментів екополітики пропонується сформуванню згідно з проголошеними у цій роботі принципами. Із сукупності інструментів екополітики рекомендується вибирати пріоритетні, тобто такі, які враховують національні еколого-економічні особливості природокористування і дозволяють досягти найкращих результатів від екополітики. До пріоритетних нами включені ті інструменти, за допомогою яких втілюються у практику природокористування принципи екополітики.

Аналіз інструментів екополітики, що застосовуються у світі, та наукових робіт, що стосуються сучасних концепцій формування системи інструментів екополітики [11, 13, 17, 21], дав змогу нам запропонувати систему інструментів для екополітики України, яка враховує стан національної економіки, особливості відтворення, охорони і використання навколишнього природного середовища та природних ресурсів. Перша спроба відпрацювання концепції формування сис-

теми пріоритетних інструментів екополітики базувалася лише на експертних оцінках. Подальші роздуми над цією проблемою дозволили нам зробити висновок, що система пріоритетних інструментів екополітики

повинна забезпечувати втілення у практику принципів екополітики. Цю концепцію формування системи пріоритетних інструментів екополітики характеризує інформація, що подана у табл. 1.

Таблиця 1

**Система пріоритетних інструментів для втілення в практику принципів екополітики**

Принципи екополітики (щодо формування системи пріоритетних інструментів)	Сукупність інструментів, за допомогою яких пропонується втілювати принципи екополітики
1. Трансформації зовнішніх негативних екологічних ефектів у внутрішні (екологічні витрати)	1.1. Плата за забруднення повітря викидами шкідливих речовин 1.2. Плата за забруднення водних басейнів викидами шкідливих речовин 1.3. Плата за розміщення відходів виробництва і споживання 1.4. Плата за шумове забруднення 1.5. Плата за радіологічне забруднення 1.6. Плата за погіршення стану об'єктів природи 1.7. Екологічний податок на продаж екологічно шкідливої для споживання продукції
2. Інтеграція обов'язкових інструментів екополітики з добровільними	2.1. Обов'язкові інструменти екополітики 2.1.1. Екологічна конституція Землі [4] 2.1.2. Законодавчо визнані міжнародні угоди щодо використання навколишнього середовища і природних ресурсів 2.1.3. Національні закони щодо використання навколишнього середовища і природних ресурсів 2.1.4. Національні екологічні стандарти 2.2. Добровільні інструменти екополітики 2.2.1. Екологічна сертифікація продукції, технологічних процесів і менеджменту (добровільна) 2.2.2. Екологічне страхування 2.2.3. Добровільні плани і програми природоохоронних заходів 2.2.4. Інструменти 1.1. – 1.7. 2.2.5. Перехресні домовленості
3. Інтеграції інструментів екополітики з інструментами інших політик	3.1. Інструменти екополітики 3.1.1. Інструменти екополітики 1.1. – 1.7. 3.1.2. Інструменти екополітики 2.1.1. – 2.1.4., 2.2.1. – 2.2.5. 3.2. Інструменти інших політик (не екологічної) 3.2.1. Державний і місцевий бюджет 3.2.2. Соціальне страхування 3.2.3. Реклама 3.2.4. Система оплати праці
4. Пріоритетності інструментів екополітики, що забезпечують національну екологічну безпеку	4.1. Інструменти екополітики, що забезпечують національну екологічну безпеку 4.1.1. Контроль за станом навколишнього середовища, природних ресурсів і антропогенною діяльністю 4.1.2. Екологічні стандарти 4.1.3. Національні закони щодо використання навколишнього середовища і природних ресурсів 4.2. Інструменти екополітики, що забезпечують міжнародну екологічну безпеку 4.2.1. Екологічна конституція Землі 4.2.2. Законодавчо визнані міжнародні угоди щодо використання навколишнього середовища і природних ресурсів
5. Ранжування інструментів екополітики	5.1. Ранжуванню підлягають всі інструменти екополітики, що представлені у табл. 1.
6. Трансформації інструментів економічної політики в інструменти екополітики	6.1. Інструменти економічної політики, які пропонується трансформувати в інструменти екополітики, представлені у табл. 2 (у цій таблиці, окрім того, представлена концепція трансформації економічних інструментів в інструменти екополітики)

**Концепція трансформації економічних інструментів в інструменти екополітики**

На Першому конгресі економістів з навколишнього середовища і природних ресурсів було проголошено, що завдяки посиленню економічного захисту природи у кінці двадцятого століття вдалося досягнути позитивних зрушень у розвитку світової економіки, уникнути глобальної екологічної катастрофи. Правда, це не означає, що людству вдалося назавжди уникнути руйнацій від деструктивного використання довкілля. Тому проблема економічного захисту природи була, є і буде актуальною як для теперішнього, так і для майбутнього покоління. Вирішення її пов'язане, головним чином, з трансформацією економічних інструментів в інструменти екополітики. Концепцію такої трансформації характеризує табл. 2. В цій таблиці даються ос-

новні напрямки трансформації економічних інструментів в інструменти екополітики, а також посилання на літературні джерела, в яких більш глибоко розкриваються методи такої трансформації.

Методи трансформації економічних інструментів в інструменти екополітики, які подані у табл. 2, включають ті, які у багатьох країнах світу застосовуються, а також ті, які необхідно буде втілювати у практику вперше. Необхідно мати на увазі, крім того, що не всі методи трансформації економічних інструментів в інструменти екополітики є досконалими і всеохоплюючими. У зв'язку з цим перед енвайроеконістами стоїть проблема вдосконалення методів трансформації економічних інструментів в інструменти екополітики на основі ідей, що виходять за рамки поданих нами у табл. 2.

Таблиця 2

## Концепція трансформації економічних інструментів в інструменти екополітики

Економічні інструменти	Методи трансформації економічних інструментів в інструменти екополітики
1. Собівартість продукції (методологія планування, калькулювання і обліку)	Відображення екологічних витрат у собівартості продукції [9, 15].
2. Ціни на продукцію та природні ресурси	Відображення екологічних витрат у структурі ціни [9]. Встановлення ціни (такс) на природні ресурси з врахуванням їх еколого-економічної характеристики [14].
3. Податки на прибуток і додану вартість	Диференціація ставок податків з врахуванням екологічної безпеки окремих виробництв [5, 21].
4. Мито	Встановлення підвищених ввізних митних ставок на продукцію, що була у споживанні або є екологічно небезпечною, та понижених – у випадках, коли виготовлення подібної продукції на національних підприємствах пов'язане з екологічно небезпечними виробництвами [5, 13, 21].
5. Соціальне страхування	Відшкодування населенню збитків, що завдаються екологічно шкідливими виробництвами [5, 21].
6. Плани, програми	Планування використання лише екологічно доступної частини природних ресурсів [11, 13]. Використання системи показників для оцінки використання навколишнього середовища і природних ресурсів [5, 6, 9, 10].
7. Сертифікація	Впровадження екологічної сертифікації продукції, технологічних процесів і менеджменту (включаючи екологічну сертифікацію лісів [5, 11, 12, 18, 19, 21]).
8. Економічні санкції	Введення економічних санкцій за використання екологічно недоступних природних ресурсів та навколишнього природного середовища, а також за всі види понадлімітної екологічної шкоди [5, 9-11].
9. Аукціонна торгівля	Організація аукціонної торгівлі дозволами на забруднення навколишнього природного середовища [5, 11, 21].
10. Система оплати праці	Укладення контрактів з керівниками державних підприємств, установ і організацій з урахуванням екологічних результатів виробничо-господарської діяльності.
11. Реклама	Використання коштів екофондів та інших джерел для рекламування природоохоронних технологій, екологічно чистої продукції та сталого природокористування [5, 13, 21].
12. Акцизний збір	Введення екологічних акцизів на товари, що забруднюють навколишнє середовище протягом одного із періодів життєвого циклу [13, 21].
13. Застава	Організація користування об'єктами природи під заставу [5].
14. Аудит	Організація екоаудиту (процедури, яка підтверджує, що виробничо-господарська діяльність підприємств і організацій здійснюється відповідно до вимог чинного екологічного законодавства) [2, 5, 21].
15. Облік	Організація обліку екологічних витрат [5, 15].
16. Контроль	Організація дієвого контролю за забрудненням навколишнього природного середовища, використанням природних ресурсів, станом об'єктів природи та екологічної безпеки [5].
17. Ліміти, квоти	Встановлення лімітів і квот на використання навколишнього середовища і природних ресурсів [5].
18. Ліцензії	Видача ліцензій лише на добування екологічно доступних природних ресурсів [5].
19. Податки	Встановлення дієвої системи екологічних податків [5, 21].
20. Амортизація активів	Застосування прискореної амортизації активів, що використовуються для покращання природокористування.
21. Гранти, субсидії	Використання коштів державного бюджету, екофондів та інших джерел на гранти (субсидії), що спрямовані на покращання стану навколишнього середовища і використання природних ресурсів [5, 21].
22. Страхування	Організація екологічного страхування виробничо-господарської діяльності, що пов'язане з екологічним ризиком [5, 21].
23. Плата за повернені викиди	Введення спеціальних компенсаційних платежів природокористувачам, які за рахунок застосування природоохоронних технологій добилися зменшення забруднення навколишнього середовища [11, 13, 21].
24. Штрафи	Застосування штрафів за екопорушення [4, 11, 13].

## Висновки

У наукових роботах з енвірономіки не розроблена концепція щодо формування системи пріоритетних інструментів екополітики. Робляться лише перші кроки щодо її вирішення [13, 17, 21]. Висновки про пріоритетність окремих інструментів екополітики базуються, як правило, на апіорних судженнях. У цій роботі зроблена спроба відпрацювати концепцію формування системи інструментів на основі експертної оцінки їх ролі у реалізації принципів екополітики.

Актуальною проблемою екополітики є відпрацювання ефективної системи екологічних податків. Як свідчить робота Першого конгресу економістів з навколишнього середовища і природних ресурсів, над

цією проблемою працює чимало енвірономістів [5, 21]. Їхні праці дають підставу для висновку про те, що екополітика щодо реформування екологічних податків не повинна призводити до зростання суми податків. Успішне розв'язання цієї проблеми досягається на основі концепції про "подвійні дивіденди" [6, 21].

Компонування пріоритетних інструментів екополітики необхідно здійснювати із врахуванням затрат на введення і використання нових інструментів екополітики та їх впливу на стан навколишнього середовища, природних ресурсів і екологічної безпеки. Так, на екологічну сертифікацію лісів, що проводиться під егідою Міжнародної управлінської ради, щорічно витрачається 0.3-1.0 долар на один гектар лісу [19]. У зв'язку з цим варто ухилитися від застосування нових

інструментів екополітики у випадках, якщо вони дублюють функції тих, що використовуються у практиці. Разом з тим, необхідно враховувати те, що ринкові інструменти екополітики хоч і ефективні, але більш дорогі [21, ст. 88].

На екополітику покладається особлива відповідальність щодо попередження екологічних катастроф, які виникають у результаті функціонування екологічно небезпечних виробництв [3, 5, 21, ст. 483]. Тому проблема розробки досконалих інструментів екополітики, за допомогою яких можна було б забезпечити надійну планетарну екологічну безпеку, залишається однією з найбільш актуальних в екополітиці.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. **Василенко В., Туниць Ю.** Не хлібом єдиним. Про глобальну екологічну ініціативу та права людини. – Урядовий кур'єр. – № 76. – 24 квітня, 1999.

2. **Глинская М.М.** Экономические основы экологического аудита // Экономика и управление: Тр. Белорусского гос. технолог. ун-та. – Вып. III. – Минск: Белорусский гос. технолог. ун-т, 1997. – С. 78-82.

3. **Костенко Ю.** Зміни політики щодо природи і збереження природи через політику. – Час, 1997, 6-12 березня.

4. **Міжнародний** досвід застосування економічних важелів для здійснення екологічної політики. Семінар. – К., 1997. – 64 с.

5. **Перелет Р.** Экономика и окружающая среда // Англо-русский словарь-справочник / Научный редактор проф. Анни Маркандиа. – Гарвардский институт международных отношений, 1996. – 124 с.

6. **Синякевич И.М.** О совершенствовании экономических отношений в лесовыращивании // Лесной журнал. – № 4. – 1991. – С. 100-102.

7. **Синякевич И.М.** Теоретические предпосылки усиления экологической направленности хозяйственного механизма // Лесной журнал. – № 1. – 1990. – С. 116-119.

8. **Синякевич И.М.** Экологичность природопользования – новая экономическая категория // Интенсификация использования и воспроизводства лесных ресурсов. – Л.: ЛЛТА им. С.М.Кирова, 1990.

9. **Синякевич И.М., Туниць Ю.Ю.** Стимулирование эколого-экономической эффективности лесопользования. – Львов: Світ, 1985. – 176 с.

10. **Синякевич И.М.** Економіка природокористування. – Львів: ІЗМН, 1996. – 156 с.

11. **Синякевич И.М.** Экономичні інструменти екополітики: теорія і практика // Економіка України. – № 10. – 1999. – С. 78-83.

12. **Синякевич И.М.** Лісова політика України // Економіка України. – № 10. – 2000. – С. 73-78.

13. **Синякевич И.М.** Принципи формування системи інструментів для екополітики України // Україна в XXI столітті: концепції та моделі економічного розвитку / Матер. доп. V міжнар. конгресу українських економістів. Ч. II. – Львів, 2000. – С. 363-365.

14. **Синякевич И.М., Холяк В.З.** Теоретичні засади визначення нормативів плати за спеціальне використання деревини від рубань головного користування і живиці // Науковий вісник: Збірник науково-технічних праць. – Вип. 9.3. – Львів: Престиж Інформ, 1999. – С. 143-146.

15. **Туньця Ю.Ю.** Эколого-экономическая эффективность природопользования. – М.: Наука, 1980. – 168 с.

16. **Туньця Ю.Ю., Синякевич И.М.** О стимулировании комплексного освоения лесосырьевых ресурсов с учётом охраны окружающей среды // Лесной журнал. – № 3. – 1980. – С. 110-115.

17. **Economic Instruments for Environmental Management and Sustainable Development by Theodore Panayotou** // International Environment Program Harvard Institute for International Development. – Harvard University. – July, 1994.

18. **Forest Management Certification** // Objectives, international background and the Canadian Program. – The Forestry Chronicle. – Vol. 72, № 3. – 1996 – P. 247-251.

19. **Stephen Bass.** Introducing Forest Certification. A Report Prepared by the Forest Certification Advisory Group (FCAG) for DG VIII of the European Commission. – London, 1998. – 32 p.

20. **William J. Baumol, Wallace E. Oates.** The Theory of Environmental Policy. – Cambridge: University Press, 1987. – 235 p.

21. **World Congress of Resource Economists.** Book of Abstracts Venice, Isola di San Giorgio Maggiore. – 1998. – 503 p.

#### *I. Synyakevych*

### THE CONCEPTION OF FORMATION OF THE PRIORITY INSTRUMENTS SYSTEM OF NATIONAL ECOLOGICAL POLICY

*The conception of the formation of the priority instruments system, by means of which will be successfully achieved the ecological policy aims, is considered.*