

## СЕКЦІЯ 6 ЕКОНОМІКА ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ ТА ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА

УДК 330.15

**Кобзар О.М.**

*кандидат економічних наук,  
старший науковий співробітник  
Інституту економіки природокористування та сталого розвитку  
Національної академії наук України*

### ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ ЕКОНОМІЧНИХ МЕХАНІЗМІВ НАЦІОНАЛЬНИХ ЕКОЛОГІЧНИХ ПОЛІТИК УКРАЇНИ ТА МАКЕДОНІЇ: АДАПТАЦІЯ ДОСВІДУ ТА ПОПЕРЕДЖЕННЯ НЕЕФЕКТИВНОСТІ ДІЙ

У статті розглянуто особливості структури економічного механізму реалізації екологічної політики Македонії та України. Проведено порівняльний аналіз проблем зазначених економічних механізмів. Виявлено найбільш ефективні та перспективні економічні інструменти Македонії. На основі аналізу досвіду Македонії запропоновано напрями удосконалення економічного механізму реалізації екологічної політики України.

**Ключові слова:** економічний механізм екологічної політики, платежі за спеціальне використання природних ресурсів, платежі за забруднення, механізми оподаткування, штрафи за порушення екологічного законодавства.

#### **Кобзарь Е.М. СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ЭКОНОМИЧЕСКИХ МЕХАНИЗМОВ НАЦИОНАЛЬНЫХ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ПОЛИТИК УКРАИНЫ И МАКЕДОНИИ: АДАПТАЦИЯ ОПЫТА И ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ НЕЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЙСТВИЙ**

В статье рассмотрены особенности структуры экономических механизмов реализации экологической политики Македонии и Украины. Проведен сравнительный анализ проблем указанных механизмов. Определены наиболее эффективные и перспективные экономические инструменты Македонии. На основе анализа опыта Македонии предложены направления усовершенствования экономического механизма реализации экологической политики Украины.

**Ключевые слова:** экономический механизм экологической политики, платежи за специальное использование ресурсов, сборы за загрязнение, механизмы налогообложения, штрафы за нарушение экологического законодательства.

#### **Kobzar O.M. COMPARATIVE ANALYSIS OF THE ECONOMIC MECHANISMS OF NATIONAL ENVIRONMENTAL POLICY OF UKRAINE AND MACEDONIA: ADAPTATION EXPERIENCES AND PREVENTION INEFFECTIVENESS**

In the article the features of the structure of the economic mechanisms of environmental policy implementation Macedonia and Ukraine are considered. A comparative analysis of the problems mentioned economic mechanisms is conducted. The most effective and promising economic instruments of Macedonia are established. Directions of improvement of the economic mechanism of implementation of environmental policy of Ukraine are offered on the basis of the experience of Macedonia.

**Keywords:** economic mechanism of environmental policy, payments for special consumption of resources, fees for polluting, taxation mechanisms, fines for violating ecological legislation

**Постановка проблеми.** Економічний механізм є одним з найбільш важливих та ефективних засобів реалізації екологічної політики. Він повинен відповідати соціально-економічним та політичним реаліям суспільства. Тому динамічні зміни всіх складових суспільного розвитку, які є характерною рисою для України та більшості країн світу, вимагають постійного удосконалення й розвитку економічного механізму, забезпечення його гнучким інструментарієм.

Відповідне положення законодавчо закріплене Законом України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» [1], яким визначено, що «розроблені та впроваджені на початку 90-х років ХХ століття економічні інструменти та механізми фінансування природоохоронної діяльності потребують подальшого розвитку в умовах глобалізації».

У контексті розвитку й удосконалення економічного механізму екологічної політики в Україні, актуальним є вивчення зарубіжного досвіду використання відповідних економічних інструментів.

**Аналіз результатів останніх досліджень і публікацій.** Дослідження теоретико-методологічних за-

сад формування економічних інструментів реалізації екологічної політики знайшли відображення в роботах багатьох вітчизняних та зарубіжних вчених, зокрема, С.М. Бобильова, О.О. Веклич, О.Л. Кашенко, В.С. Міщенко, О.В. Рюміної, М.А. Хвесика, Є.В. Хлобистова та інших [2-6].

**Метою** запропонованого дослідження є розробка пропозицій щодо удосконалення економічних інструментів реалізації екологічної політики України за результатами порівняльного аналізу економічних інструментів природоохоронної діяльності України та Македонії.

**Виклад основних результатів дослідження.** Економічний механізм природокористування та природоохоронної діяльності в Україні базується на засадах:

- платності спеціального використання природних ресурсів та здійснення негативного впливу на довкілля;

- цільового використання коштів від зборів за спеціальне використання природних ресурсів та забруднення довкілля на підтримання належного стану цих ресурсів та ліквідацію наслідків негативного впливу.

Базовими елементами системи економічного регулювання природокористування та природоохоронної діяльності в Україні є:

- збори/платежі за спеціальне використання природних ресурсів та за забруднення навколишнього природного середовища;
- податкові інструменти;
- штрафні санкції за порушення екологічного законодавства.

На сьогодні, в Україні найбільш дієвим економічним інструментом вирішення завдань екологічної політики є екологічні податки. Відповідно до статті 240 Податкового кодексу України [7] до платників екологічного податку віднесені суб'єкти господарювання, під час провадження діяльності яких здійснюються: викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами забруднення; скиди забруднюючих речовин безпосередньо у водні об'єкти; розміщення відходів; утворення радіоактивних відходів (включаючи вже накопичені); тимчасове зберігання радіоактивних відходів їх виробниками понад установлений особливими умовами ліцензії строк; ввезення, виробництво, придбання транспортних засобів та кузовів до них, що в подальшому підлягають утилізації.

Крім власне екологічних податків, в Україні діють також інші податки екологічного характеру, що регулюють використання природних ресурсів, електроенергії та експлуатацію транспортних засобів [8, с. 29].

До основних недоліків чинної системи оподаткування наразі можна віднести [3, с. 10-11]:

- некоректність методики і порядку нарахування екологічних платежів;
- занижені нормативи і розміри їх нарахувань;
- слабку кореляція розмірів природоресурсних платежів з рівнем ринкових цін на природні ресурси, сировину;
- обмежений перелік видів екологічно небезпечної, ресурсомісткої продукції як об'єктів оподаткування;
- нерозвиненість упровадження окремих економічних інструментів екологічного регулювання, класичних для ринкових економік (зокрема, екологічний податок на продукт) тощо.

Головною проблемою функціонування новоформованої вітчизняної системи екологічного оподаткування є її низька ефективність щодо стимулювання виробників впроваджувати екологобезпечні і природоохоронні методи господарювання, новітні ресурсозберігаючі технології [4, с. 70].

Основними напрямами удосконалення економічного механізму національної екологічної політики законодавчо визначено [1]:

- пріоритетність фактора бюджетного та податкового регулювання;
- встановлення більш жорсткого контролю за здійсненням платежів за понаднормативне забруднення навколишнього природного середовища;
- підвищення стимулюючої функції збору за забруднення навколишнього природного середовища;
- здійснення видатків на охорону навколишнього природного середовища в обсязі, не меншому ніж надходження коштів до державного та місцевих бюджетів від збору за спеціальне використання природних ресурсів, за забруднення навколишнього природного середовища, штрафних санкцій тощо.

Македонія, як молода незалежна країна, що виникла на теренах колишньої Югославії і наразі активно рухається у євро інтеграційному напрямку, має багато схожих з Україною проблем щодо фор-

мування ефективної національної екологічної політики.

У Законі Македонії про охорону довкілля [9] основними принципами екологічної політики країни визначено принципи «забруднювач платить» та «користувач платить». Відповідно до цього в країні сформовано досить широку базу економічних інструментів, провідне місце серед яких належить екологічним податкам.

Дещо докладніше зупинимося на особливостях реалізації екологічної політики Македонії по окремих сферах.

У сфері водокористування управління базується на видачі дозволів. Отримання дозволу є обов'язковим при використанні поверхневих і підземних вод для питного водопостачання, зрошення сільськогосподарських земель, виробництва промислової продукції, виробництва електроенергії, розведення риби та водоплавних птахів, використання тепла від геотермальних вод, гідрогеологічних досліджень, видобутку піску, гравію і каменю з русел і берегів поверхневих водних об'єктів тощо.

Обсяги скидів у водні об'єкти також регулюються через систему дозволів, які дають право скидати певні обсяги, перевищення яких веде до нарахування штрафів.

Забезпеченням питною водою та обслуговуванням каналізаційних мереж займаються компанії з громадського водопостачання. Розміри плати за воду пропонуються компаніями з громадського водопостачання та затверджуються комунальною владою. Відповідно плата за водопостачання і каналізаційні послуги відрізняється у різних муніципалітетах. Так само різними є нормативи плати для домогосподарств і промислових підприємств. Так, в Скоп'є у 2010 році нормативи плати для домашніх господарств складали: за воду – 17,25 денари/м<sup>3</sup> (4 центи/м<sup>3</sup>); за скид стічних вод – 2,12 денари/м<sup>3</sup> (4 центи/м<sup>3</sup>). Для підприємств нормативи плати був значно вищим: за воду – 45,63 денари/м<sup>3</sup> (1 долар/м<sup>3</sup>); за скид стічних вод – 19,17 денари/м<sup>3</sup> (4 центи/м<sup>3</sup>). В той же час у Велесі нормативи плати для домашніх господарств за воду складали 30,4 денари/м<sup>3</sup> (6 центів/м<sup>3</sup>); за скид стічних вод – 5,45 денари/м<sup>3</sup> (1 цент м<sup>3</sup>). Для підприємства нормативи плати за воду було встановлено на рівні 60,25 денари/м<sup>3</sup> (1 долар 3 центи/м<sup>3</sup>), а за скид стічних вод – 8,68 денари/м<sup>3</sup> (2 центи/м<sup>3</sup>) [10, с. 85].

На додаток до зборів, що сплачуються за використання води на підставі дозволу за водокористування, водокористувачі повинні заплатити платіж, який залежить від мети використання води. Так, наприклад, за видобуток піску, каменю або гравію з русла і берегів водних об'єктів або інших ділянок, що знаходяться під водою, розмір платежу складає певний відсоток від ціни за м<sup>3</sup> піску, каменю або гравію.

Найбільш гострою проблемою у сфері водокористування на сьогодні в Македонії вважають низький рівень плати за воду. Так, у Водній стратегії Республіки Македонії [11] серед основних завдань у сфері водокористування визначено необхідність встановлення нормативів плати за воду на рівні, що стимулюватиме ефективне використання водних ресурсів та запобігання їхньому забрудненню; забезпечуватиме відшкодування витрат; крім екологічного, враховуватиме також економічний та соціальний фактори; відображатиме екологічні цінності в економічній вартості води.

Необхідно також зауважити, що в Македонії досить високі втрати води в системі водопостачання –

близько 30%. Це той обсяг води, на який не можна пред'явити рахунок до сплати, тобто обмежується можливістю застосування економічних механізмів на практиці.

У сфері поводження відходами управління базується на системі платежів. Збирання, транспортування і утилізація відходів в Македонії фінансується за рахунок коштів, які стягуються із виробників відходів. Нормативи платежів за надання відповідних послуг встановлюються муніципальними органами залежно від категорій відходів та суб'єктів їх утворення (домашні господарства, промвиробництва тощо). Для домашніх господарств плата за збирання та утилізацію визначається в залежності від площі житлового приміщення або площі комплексу будівлі в сільській місцевості.

Розміри нормативів плати в різних муніципалітетах можуть значно відрізнятись. Так в Скоп'є, норматив плати за збирання та утилізацію відходів складає 3,59 денари/м<sup>2</sup> (8 центів/м<sup>2</sup>), а у Велесі і Кочанах, – 1,50 і 1,8 денари/м<sup>2</sup> (3 і 4 центи/м<sup>2</sup>) відповідно. Для підприємств, відходи яких збираються муніципальними органами нормативи плати варіюються від 3,59 денар/м<sup>2</sup> (8 центів/м<sup>2</sup>) в Скоп'є до 3,50 денарів/м<sup>2</sup> (8 центів/м<sup>2</sup>) в Велесі і Кочани [10, с. 87].

Найбільш проблемними питаннями сфери поводження з відходами у Македонії можна назвати наступні:

- використання площі житлового простору в якості бази розрахунку плати за побутові відходи є зручним з практичної точки зору, але не дає стимулу для скорочення виробництва відходів;

- розміри платежів встановлюються в кожному муніципалітеті на основі консультації з муніципальним постачальником послуг, тому на практиці відповідні нормативи не завжди відображають реальну вартість надання послуги;

- платежі за збирання, транспортування і утилізацію промислових відходів, як правило, є фіксованою абонентською платою; лише у деяких випадках при визначенні розмірів цих платежів враховуються розміри контейнерів з відходами або інші специфічні умови;

- обсяги надходжень від платежів за збирання, транспортування та утилізацію відходів є недостатніми для того, щоб надати муніципалітетам можливість підвищувати рівень фінансування капітальних вкладень в устаткування та інфраструктуру поводження з відходами.

Одним з перспективних напрямків удосконалення управління у сфері поводження з відходами Македонії вважається реалізація ідеї депозитної або авансово-компенсаційної системи. Авансово-компенсаційна система базується на спеціальних платежах чи інакше – депозитах, які компенсуються (відшкодовуються) в разі, коли певна кількість певної речовини повертається у переробку чи утилізується належним чином [5, с. 200].

Ідея авансово-компенсаційної системи прописана у природоохоронному законодавстві Македонії, проте у практику вона досі не впроваджена. Так, значні обсяги відходів в Македонії зараз утилізуються без грошової компенсації. Наприклад, використані шини, моторні масла і автомобільні акумулятори приймаються та утилізуються, якщо клієнт купує аналогічний новий продукт. Тобто, для економічного механізму реалізації екологічної політики Македонії, як і економічного механізму України характерним є те, що «окремі підсистеми та елементи цього механізму

мають різні ступені розвиненості та практичної реалізації. Дотепер чимало еколого-економічних інструментів існують лише на рівні законодавчих положень і не впроваджені у практику господарювання» [3, с. 10].

Добре розвинутою є утилізація автомобілів. Вона здійснюється переробними компаніями, які компенсують власнику автомобіля вартість за ціною металобрухту.

Актуальність проблеми відходів знайшла своє відображення у Стратегії управління відходами на період 2008-2020 рр. [12]. Серед ключових питань, визначених у Стратегії можна виділити наступні:

- створення економічних стимулів для зміни існуючої практики екологічно деструктивної поведінки в суспільстві;

- запровадження системи повного відшкодування витрат або всіх послуг з управління відходами настільки швидко, наскільки дозволяють економічні обставини і політичні обмеження;

- удосконалення методики нарахування платежів за збирання, транспортування та утилізацію відходів а також забезпечення їх стабільної та повної сплати;

- координація заходів для того, щоб відповідні економічні інструменти не створювали нових проблем в інших секторах економіки тощо.

До окремої сфери екологічного регулювання можна віднести й систему транспортних податків та зборів. Деякі з них слугують перш за все джерелом отримання доходів бюджету, але через вплив на транспортні витрати всі вони містять суттєву екологічну складову.

У Македонії діє кілька транспортних податків, зокрема податок на паливо і транспортні засоби, податок з учасників дорожнього руху, автомобільні реєстраційні платежі.

Імпортні автомобілі обкладаються податком, базою розрахунку якого є вартість транспортного засобу.

Податок з учасників дорожнього руху збирається на певних магістралях, залежить від відстані та категорії транспортного засобу і використовуються виключно для фінансування державного будівництва, реконструкції та обслуговування доріг.

Реєстраційні платежі стягуються з власників автотранспорту при реєстрації відповідних транспортних засобів. Моторні транспортні засоби реєструються щорічно, а повна плата за реєстрацію включає в себе три окремих збори: за технічний огляд, за страхування автотранспортних засобів і реєстраційний внесок.

Важливою складовою економічного механізму екологічної політики є платежі за користування ресурсами. В Македонії існують платежі, пов'язані з видобутком та використанням корисних копалин, води, використанням земель та лісів, рибною ловлею й полюванням тощо. Нормативи цих платежів визначалися здебільшого без проведення досліджень щодо їхньої екологічної ефективності.

У процесі експлуатації природних ресурсів відповідними господарюючими суб'єктами сплачуються два платежі: за геологічну розвідку та за експлуатацію природних ресурсів. Надходження від них розподіляються між центральним бюджетом і муніципалітетом на території якого відбувається розвідка та експлуатація ресурсів. Певний відсоток з надходжень до центрального бюджету спрямовується на фінансування рекультивациі та реабілітації відповідної території.

Окремим напрямом екологічного регулювання

є регулювання забруднення атмосферного повітря. У Македонії воно здійснюється через встановлення граничних і цільових показників та видачі відповідних командно-контрольних дозволів. Платежі за забруднення атмосферного повітря у межах дозволених обсягів викидів передбачені законодавством, проте на сьогодні ще не розроблено їх нормативи. У разі перевищення встановлених показників або лімітів, на порушників природоохоронного законодавства накладаються штрафи. Діапазон суми штрафів широкий – від € 500 до € 20,000 [10, с. 90].

**Висновки.** На базі вищенаведеного огляду економічних інструментів реалізації національної екологічної політики Македонії можна визначити наступне.

Економічний механізм реалізації національної екологічної політики в Україні та Македонії ґрунтується на єдиному базовому принципі «забруднювач платить».

Набір інструментів економічного регулювання природоохоронної діяльності здебільшого є ідентичним і має схожі проблеми та недоліки, зокрема: слабку реалізацію мотиваційної функції цих інструментів до впровадження екологобезпечних методів господарювання; недостатність надходження фінансових ресурсів, обсяги яких не забезпечують повне покриття витрат на ліквідацію забруднення довкілля; дисбаланс інструментів регулювання по різних галузях та сферах і недостатнє нормативно-правове та методичне забезпечення їхньої реалізації; низький рівень контролю за сплатою екологічних платежів; обмежена можливість застосування економічних механізмів на практиці, через незадовільний стан технічної бази тощо.

В зв'язку із зазначеним, актуальними напрямками удосконалення економічних інструментів реалізації державної екологічної політики можна визначити наступні:

- удосконалення методики нарахування екологічних платежів та забезпечення їх стабільної та повної (на рівні 100%) сплати;

- запровадження системи податкових пільг для екологобезпечного виробництва;

- упровадження та розвиток нових економічних інструментів, зокрема: авансово-компенсаційну систему з метою стимулювання переробки відходів; екологічний податок на продукт; податок з учасників дорожнього руху, що збирається при проходженні транспортом певних магістралей і залежить від пройденої відстані та категорії транспортного засобу тощо;

- підвищення ефективності використання державних коштів на охорону довкілля;

- забезпечення стабільної та повної (на рівні 100%) сплати нарахованих штрафних санкцій за порушення чинного законодавства тощо.

#### БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Закон України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/rada/show/2818-17>.
2. Бобылев С. Н. Кризис: экономика и экология [Електронний ресурс] / С. Н. Бобылев, В. М. Захаров. — М. : ООО «Типография ЛЕВКО», 2009. – 84 с. – Режим доступу : [http://www.sustainabledevelopment.ru/upload/File/Books/Inst\\_book\\_5.pdf](http://www.sustainabledevelopment.ru/upload/File/Books/Inst_book_5.pdf)
3. Сучасні напрями економічного забезпечення раціонального природокористування в Україні [Електронний ресурс] / [О. М. Алимов, І. К. Бистряков, О. О. Веклич та ін.]; за наук. ред. М. А. Хвесика, С. О. Лизуна. – К.: ДУ ІЕПСП НАН України, 2013. – 64 с. – Режим доступу : [http://ecos.kiev.ua/share/upload/reports/Sychasni\\_napryamky\\_pryrodokorystuvannya\\_new.pdf](http://ecos.kiev.ua/share/upload/reports/Sychasni_napryamky_pryrodokorystuvannya_new.pdf)
4. Формування та реалізація національної екологічної політики України / [Веклич О. О., Волошин С. М., Жарова Л. В. та ін.]; за наук. ред. С. О. Лизуна. – Суми : Університетська книга, 2012. – 336 с.
5. Кашенко О. Л. Фінанси природокористування / Кашенко О. Л. – Суми : Видавництво «Університетська книга», 2000. – 421 с.
6. Рюмина Е. В. Почему предприятия не хотят и не могут охранять окружающую среду: количественный анализ [Електронний ресурс] / Рюмина Е. В. // Экономическая наука современной России. – 2009. – № 3. – С. 66–74. – Режим доступу до журн. : <http://www.ipr-ras.ru/articles/ryum09-5.pdf>
7. Податковий кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/rada/show/2755-17>.
8. Дейнека В.Ф. Зарубіжний досвід та українські реалії екологічного оподаткування [Електронний ресурс] / В. Ф. Дейнека, І. А. Шавло // Екологічне оподаткування: збірник наукових праць за результатами науково-практичних заходів. / М-во доходів і зборів України, Національний ун-т Держ. податк. служби України, Національна академія правових наук України, Наук.-досл. ін.-т фінансового права. – Київ: Алерта, 2013. – С. 28–31. – Режим доступу : [http://ndi-fp.asta.edu.ua/files/doc/publications/NDI\\_Ekologichne\\_opodatkuvannya\\_030214\\_out.pdf](http://ndi-fp.asta.edu.ua/files/doc/publications/NDI_Ekologichne_opodatkuvannya_030214_out.pdf).
9. LAW ON NATURE PROTECTION [Електронний ресурс] / Published in Official Gazette of the Republic of Macedonia No. 67/2004. – Режим доступу: [http://www.zeleni.org.mk/uploads/media/Law\\_on\\_Nature\\_Protection.pdf](http://www.zeleni.org.mk/uploads/media/Law_on_Nature_Protection.pdf).
10. ENVIRONMENTAL PERFORMANCE REVIEWS The former Yugoslav Republic of Macedonia. Second Review [Електронний ресурс]. / UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE. – New York and Geneva: UNITED NATIONS, 2011. – 278 p. – Режим доступу : [http://www.unecce.org/fileadmin/DAM/env/epr/epr\\_studies/the\\_former\\_yugoslav\\_republic\\_of\\_macedonia\\_II.pdf](http://www.unecce.org/fileadmin/DAM/env/epr/epr_studies/the_former_yugoslav_republic_of_macedonia_II.pdf)
11. Water Strategy for the Republic of Macedonia. DRAFT FINAL VERSION [Електронний ресурс] / Government of the Republic of Slovenia, Government of the Republic of Macedonia, Ministry of Environment and Physical Planning Republic of Macedonia. – 2010. – 262 p. – Режим доступу : [http://eco-innocentre.mk/Content/dataFiles/downloads/MACEDONIAN\\_WATER\\_STRATEGY\\_FINAL\\_DRAFT\\_VERSION\\_10092011\\_EN.pdf](http://eco-innocentre.mk/Content/dataFiles/downloads/MACEDONIAN_WATER_STRATEGY_FINAL_DRAFT_VERSION_10092011_EN.pdf)
12. Waste Management Strategy of the Republic of Macedonia (2008 – 2020) [Електронний ресурс] / Government of the Republic of Macedonia. – Skopje, March 2008. – 93 p. – Режим доступу : <http://www.unecce.org/fileadmin/DAM/env/epr/experts/macedonia/Laws/Waste%20Management%20Strategy-2008-2020.pdf>.