

УДК 338.22:502/504

А. Цимбалюк,
кандидат економічних наук,
С. Цимбалюк,
кандидат економічних наук,
Академія ДПС України

ЕКОНОМІКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ УПРАВЛІННЯ ОХОРОНОЮ ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА УКРАЇНИ

У статті аргументується необхідність подальшого удосконалення економіко-правового забезпечення заходів у галузі регулювання управління охороною навколишнього середовища України. Особлива увага звертається на розробку і впровадження нормативно-правових актів з метою забезпечення схваленого світовою спільнотою сталого розвитку суспільства за рахунок запропонованих у статті рекомендацій щодо стратегічних напрямів реформування економіки.

This article is concerned with the necessity of economic and legal guarantee at the branch of the management regulation of the environment protection in Ukraine. The main role is paid to the working out and the introduction of the legal acts with the purpose of the guarantee of the constant development of the society approved by the world's association. There are recommendations about the strategic trends of the economic reforms.

Глобальні зміни в практиці світового господарювання на межі століть свідчать про доцільність (необхідність) перегляду цільових орієнтирів розвитку людства і формування нової парадигми розвитку XXI століття. Основою соціально-економічного реформування суспільства є його стійкий розвиток, при якому забезпечується еколого-економічне збалансування при вирішенні соціально-економічних завдань, проблем збереження сприятливого стану довкілля і природно-ресурсного потенціалу в чітко окресленому правовому полі.

Забезпечення реалізації економічної політики держави регулюється через низку вимог щодо попередження, нейтралізації, ліквідації впливу наслідків техногенної та іншої антропогенної діяльності на стан довкілля та раціональне використання природних ресурсів з одночасним регулюванням організації і функціонування системи управління природоохороною діяльністю засобами екологічного законодавства та фіскальної політики, яких прогресивне суспільство, зокрема держави, що входять до організації економічного співробітництва і розвитку, нараховує понад 150.

Як незалежна держава, Україна підписала більше 20 багатосторонніх договорів про охорону навколишнього середовища. Крім того, наша держава брала участь у значній кількості міжнародних угод, укладених протягом останнього десятиріччя на двосторонній або регіональній основі, наприклад, угоди щодо Карпатського регіону, Чорного моря, басейну Дунаю. Практично створено нове природоохоронне законодавство, яке включає Земельний (1992), Лісовий (1994), Водний (1995) кодекси та Кодекс про надра (1994), Закони України “Про охорону навколишнього природного середовища” (1991), “Про природо-заповідний фонд” (1992), “Про охорону атмосферного повітря” (1992), “Про тваринний світ” (1993), “Про екологічну експертизу” (1995), “Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку” (1995), “Про поводження з радіоактивними відходами” (1995), “Про відходи” (1998), “Про рослинний світ” (1999), “Про зону надзвичайної екологічної ситуації”, “Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру” і “Про об’єкти підвищеної небезпеки” (2000). Закон України “Про охорону навколишнього середовища” від 25 червня 1991 року закладає підвалини охорони довкілля України [1]. Цей Закон стосується принципів охорони навколишнього середовища, раціонального використання природних ресурсів, а також екологічної безпеки. Він створює базу для інших нормативно-правових актів з більш конкретних питань.

Ще одним важливим законом є Закон України “Про екологічну експертизу”, що діє в країнах колишнього Радянського Союзу вже протягом кількох років і є аналогічним до законів західних країн щодо оцінки екологічних наслідків. Відповідно до цього Закону інвестиції в охорону навколишнього середовища, залежно від їхнього розміру, повинні зосереджуватися або в обласних департаментах захисту навколишнього середовища, або в Міністерстві екології та природних ресурсів України. Однак сфера дії цього закону є дуже широкою і не має чіткого визначення для його застосування у примусовому порядку на практиці. Сьогодні екологічне законодавство України – це складна ієрархічна система, яка спирається на первинне джерело – Конституцію України.

Нормативно-правове регулювання у сфері охорони довкілля закріплено прийнятим у 2000 році рядом постанов Кабінету Міністрів України. Зокрема, з метою вдосконалення економічного механізму природокористування прийнято наступні постанови Кабінету Міністрів України: “Про затвердження Порядку встановлення нормативів збору та забруднення навколишнього природного середовища і стягнення цього збору” від 1.03.99, “Про внесення змін до Порядку встановлення нормативів збору та забруднення навколишнього природного середовища і стягнення цього збору” від 24.01.02 № 72, “Про затвердження диференційних нормативів плати за користування надрами для видобування мінеральних підземних вод” від 07.03.00 № 456, “Про плату за користування надрами в цілях, не пов’язаних з видобуванням корисних копалин” від 08.12.00 № 1682 та ін.

Великий обсяг роботи проведено у напрямі розробки та затвердження відомчих нормативно-правових актів. Так, тільки у 2000 році до Єдиного державного реєстру нормативних актів додалось близько 30 нових наказів Міністерства екології та природних ресурсів України, деякі з них затверджені спільно з іншими центральними органами виконавчої влади. Необхідно виділити Інструкцію про порядок обчислення та сплати збору за забруднення навколишнього природного середовища, затверджену 19.07.99,

Інструкцію про порядок спеціального використання водних ресурсів від 10.02.00 № 34/13 та ін.

На сьогодні можна стверджувати, що в Україні закладено основи економічного механізму природокористування. Найважливішими економіко-правовими елементами його є справляння таких платежів:

- плата за забруднення навколишнього середовища;
- плата за спеціальне використання природних ресурсів;
- відшкодування збитків за завдану довкіллю шкоду.

Відповідно до чинного законодавства обов'язковим елементом економічного механізму природокористування повинно бути спрямування всіх коштів, отриманих від зборів за спеціальне користування природними ресурсами та забруднення довкілля, на відновлення і підтримання природних ресурсів у належному стані та ліквідацію джерел забруднення.

Лівова частка (70 %) цих коштів направляється в місцеві бюджети для фінансового забезпечення функцій місцевого самоврядування, що повинно забезпечувати збереження сприятливих природних умов життєдіяльності населення.

Проте ліквідація джерел забруднення як таких є гіпотетичним виразом, оскільки в сучасних умовах може йтися лише про мінімізацію негативного впливу на навколишнє середовище внаслідок виробничої діяльності до рівня, який може бути “витриманий” природою.

У процесі виробництва і споживання в навколишнє середовище потрапляє значна кількість таких речовин (ксенобіотиків), які не властиві біогеохімічним екологічним системам і природним ландшафтам. До найбільш розповсюджених ксенобіотиків, що активно впливають на екосистеми, належать фреони, детергенти, пестициди, синтетичні пластики та інші. Таким чином, у навколишнє середовище потрапляють біогенні елементи, які за своєю кількістю переважають асиміляційну і самоочисну властивість природних екосистем [2, 3].

Крім того, існує невизначеність щодо самого поняття “забруднення”. Відомо, що процеси людської діяльності, особливо у виробничій сфері, як правило, є причиною антропогенного забруднення навколишнього середовища (АЗНС), тобто привнесення у навколишнє природне середовище.

Вищенаведене трактування АЗНС повністю відповідає визначенню, прийнятому ООН, за яким речовина вважається забруднювачем, якщо вона зустрічається у неналежному місці, у неналежний час і в неналежній кількості. Проте поширеною є думка, згідно з якою критерієм існування забруднення виступає не сам факт потрапляння будь-яких речовин у воду, повітря чи ґрунт, а виникнення внаслідок цього певних шкідливих наслідків. Очевидно, що концепція оцінки збитку базується на тезі, за якою природне середовище може містити певну кількість забруднювача без прояву шкідливого впливу, оскільки відбувається або природний процес очищення води, ґрунту чи атмосфери, або потужність емісії мала і призводить до незначного збільшення концентрації забруднювача у природному середовищі.

Широкомасштабне споживання ресурсів та матеріалів веде до зростання кількості відходів. У середньому в промисловості тільки 1–1,5 % споживаних ресурсів входить у

кінцевий корисний продукт. Решта – це відходи, що забруднюють природне середовище. Саме їх обсяг у світі оцінюється у 600 млн. тонн на рік. Усі сторонні речовини надходять до навколишнього середовища, яке може бути у вигляді газоподібних викидів, рідких стоків та твердих відходів. Однак поняття “антропогенне забруднення” необхідно розглядати більш широко – як усі види та форми порушень структури та функціонування природних об’єктів, що виникають у результаті діяльності людини.

Антропогенні забруднення можна згрупувати за видами:

- інгредієнтні (як сукупність речовин, які кількісно та якісно є чужими стосовно природних біоценозів);
- параметричні (призводять до змін якісних показників навколишнього середовища);
- біоценотичні (визначаються впливом на склад і структуру популяцій живих організмів);
- стаціонально-деструктивні (викликають зміни ландшафтів і екологічних систем у процесі природокористування) [4].

Як бачимо, зазначені види антропогенних забруднень неадекватно оцінені в існуючій системі збору за забруднення навколишнього природного середовища, оскільки вона включає в себе тільки збори за викиди в атмосферу, скиди у водні об’єкти та розміщення відходів. Крім того, наявний цілий ряд категорій забруднювачів, що залишаються поза увагою, в тому числі й енергетичні (теплові викиди, шум, вібрація, ультразвук, електромагнітні поля, світлові, інфрачервоні, ультрафіолетові, лазерні, іонізуючі випромінювання (радіація) та ін.), які також необхідно залучити до оподаткування.

В управлінні забезпеченням чистотою навколишнього природного середовища винятково важлива роль належить державі. Це пояснюється тим, що чисте навколишнє середовище належить до колективних (чи суспільних) благ, оскільки внаслідок своїх характеристик не може привласнюватися приватними особами і бути об’єктом купівлі-продажу. Традиційно забезпечення громадян суспільними благами, у т. ч. чистим навколишнім середовищем, вважається класичним завданням держави. Тому законодавство України гарантує громадянам право на загальне використання природних ресурсів для задоволення життєво необхідних потреб (естетичних, оздоровчих, рекреаційних, матеріальних тощо) безплатно, без закріплення цих ресурсів за окремими особами і надання відповідних дозволів, за винятком обмежень, передбачених законодавством України. У порядку спеціального використання природних ресурсів громадянам, підприємствам, установам та організаціям надаються у володіння, користування або оренду природні ресурси на підставі спеціальних дозволів, зареєстрованих у встановленому порядку, за плату для здійснення виробничої та іншої діяльності, а у випадках, передбачених законодавством України, – на пільгових умовах.

Технічних проблем щодо скорочення (аж до припинення) забруднення навколишнього природного середовища фактично немає. Це проблема економічна, оскільки на сучасному етапі розвитку продуктивних сил жодне суспільство неспроможне, внаслідок високої вартості протизабруднюючих заходів, керуватися лише екологічними міркуваннями, інтенсивно реалізуючи жорстку політику скорочення (аж до припинення) забруднення навколишнього середовища. Екологічний ідеал – не мати викидів абсолютно – ще довго залишиться недосяжним. Тому внаслідок об’єктивних причин метою витрат на охорону

природи необхідно визнати не повне запобігання забруднення навколишнього середовища, а обмеження його до рівня економічних можливостей країни, регіону чи населеного пункту. Очевидно, що нижня межа цього рівня не повинна перевищувати гранично допустимої концентрації (ГДК) забруднюючих речовин.

Програма ООН з охорони навколишнього середовища, яка була схвалена Стокгольмською конференцією, передбачала затвердження спеціальної організації ЮНЕП для реалізації її основних положень. Проблемні екологічні ситуації, що потребують вирішення, знаходяться в полі зору спеціалізованих організацій: в Японії – це Дослідний інститут технології і економіки корпорації “Нора”, Інститут науки і техніки майбутнього, у ФРН – Організація з проблем майбутнього, у США – Комісія 2000 р., корпорація РЕНД і “Ресурси для майбутнього”, у Франції – “Наука і життя”, у Великобританії – корпорація ЕРА, а також такі могутні фінансові організації, як Всесвітній банк, Європейський банк реконструкції і розвитку, Азіатський банк розвитку, які проголосили мандати інвестиційної політики. Висновки і рекомендації світових екологічних організацій з питань несприятливих техногенних обставин знайшли своє відображення у роботі Конференції ООН з охорони навколишнього середовища і розвитку (Ріо-Де-Жанейро, 1992), сформувавшись у підсумковому документі форуму “Agenda 21” (Порядок денний на ХХІ століття) та на самміті Землі “Ріо + 10” (Йоганесбург 2002) [5, 6]. У результаті цього було узгоджено принципи дій держав-учасниць, а також дано рекомендації посилити і поглибити наукові розробки, поставити у центрі досліджень вивчення перш за все соціально-економічних факторів впливу на природне середовище виробничої діяльності країн. Принципи взаємодії економіки, екології і соціального розвитку покладено в основу Концепції” всесвітнього стійкого розвитку.

Отже, система еколого-правових відносин повинна бути максимально зорієнтована на міжнародні стандарти, головними з яких є система екологічного менеджменту і аудиту (СЕМА) діяльності підприємств галузі. Впровадження цієї системи буде наближати Україну до світових стандартів екологічної безпеки, що є одним з головних чинників її подальшого розвитку у світовій спільноті.

Основними напрямками розвитку і вдосконалення екологічного законодавства на даному етапі є:

- розробка і впровадження нормативно-правових актів, що забезпечують введення в дію законів та створення умов для виконання вимог чинного законодавства;
- розробка та затвердження нових законопроектів, зокрема Законів України “Про небезпечні відходи”, “Про екологічну (природно-техногенну) безпеку”, “Про Національний екологічний фонд” та інших;
- вдосконалення діючого законодавства відповідно до вимог нашого сьогодення з урахуванням реальних умов діяльності суб’єктів господарювання;
- гармонізація національного законодавства з європейським.

Для ефективної реалізації моделі еколого-економічної рівноваги необхідно забезпечити диференційований підхід до системи нарахування екологічного податку з урахуванням еколого-економічних показників господарської діяльності товаровиробників; надання субсидій, пільгових кредитів та інших пільг на протизабруднюючі заходи тим підприємствам, які цілеспрямовано реалізують програму зменшення викидів залежно

від середніх граничних витрат; впровадження системи заліків у рахунок платежів за забруднення вартості освоєних природоохоронних заходів.

У стратегії реформи економіка й екологія повинні розглядатися тільки в єдності та тісному взаємозв'язку. Тому вирішуючи проблему забруднення навколишнього середовища, яка залишається визначальною навіть при інноваційному розвитку, необхідно поряд з адміністративними важелями більш широко впроваджувати адекватні ринковим відносинам економіко-правові, такі як: екологічна сертифікація; експертиза (аудит); ліцензування; податок на продукт, який забруднює навколишнє середовище в один із періодів життєвого циклу; ринкові дозволи, екологічне страхування, субсидії та інше, застосування яких більш суттєво стимулює зменшення екологічної шкоди, завданої навколишньому середовищу, заохочує використання нових екологічно чистих технологій та виробництво екологічно чистої продукції, тобто стимулює інноваційні процеси у промисловості. Хоча держава має значну регулятивну і фінансову владу разом з легким доступом до засобів масової інформації, уряду від своїх громадян та бізнесу необхідні чітко визначені пріоритети орієнтирів щодо проблем, які потрібно вирішувати сьогодні. Використання влади для запровадження змін вимагає створення громадських інституцій, які б підтримували урядовців у їхніх зусиллях і діях. Без такого фундаменту можливості уряду генерувати зміни через економіко-правові важелі є обмеженими.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.91 із змінами і доповненнями, внесеними Законами України від 7 лютого 2002 року № 3033-III. – С. 17, 41–55.
2. Вредные вещества в промышленности: Органические вещества / Новые данные с 1974 по 1984 г.: Справочник / Под ред. Э.Н. Левиной и И.Д. Гараскиной. – Л.: Химия, 1985. – 464 с.
3. Говоруха Л.С. Основи загальної екології. Міжнародне співробітництво в галузі охорони природи. – К.: НМК ВО, 1991. – 86 с.
4. Чепурных Н.В., Новоселов А.Л., Дунаевский Л.В. Экономика природопользования: эффективность, ущербы, риски. – М.: Наука, 1998. – 253 с.
5. Програма управління навколишнім середовищем // Використання економічних інструментів для здійснення природоохоронної політики в Україні / A. Report of United States Agency for International Development USAID / Kiev, G/ENV and ENI/ENR. – К., 1997. – 57 с.
6. Стан світу 2002 / Л. Браун та інші: Переклад з англійської: ВГО "Україна. Порядок денний на ХХІ століття" та Інститут сталого розвитку. – К.: Інтелсфера, 2002. – 320 с.

ДЕРЖАВНА ПОДАТКОВА АДМІНІСТРАЦІЯ УКРАЇНИ
АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОДАТКОВОЇ СЛУЖБИ
УКРАЇНИ

НАУКОВИЙ ВІСНИК

Збірник наукових праць

Рекомендовано до друку Вченою радою
Академії державної податкової служби України

1 (19) ' 2003

Ірпінь
2003

РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ

Головний редактор

Мельник П.В.,

доктор економічних наук, професор, заслужений економіст України

Заступник головного редактора

Тарангул Л.Л.,

кандидат географічних наук

Заступник головного редактора

Антипов В.І.,

кандидат юридичних наук

Заступник головного редактора

Данілов О.Д.,

кандидат економічних наук

Відповідальний секретар

Філоненко М.М.,

кандидат економічних наук

Азаров М.Я.,

доктор геолого-мінералогічних наук, член-кореспондент НАНУ

Бахін В.П.,

доктор юридичних наук, професор

Горленко І.О.,

доктор географічних наук, професор

Джужа О.М.,

доктор юридичних наук

Євдокименко В.К.,

доктор економічних наук, професор

Костіна Н.І.,

доктор економічних наук, професор

Кужельний М.В.,

доктор економічних наук, професор

Калюжний Р.А.,

доктор юридичних наук

Лановенко І.П.,

доктор юридичних наук, член-кореспондент АПрН

України, заслужений діяч науки і техніки

Лисиченко В.К.,

доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України

Ріппа С.П.,

доктор економічних наук

Савченко О.Я.,

доктор фізико-математичних наук, член-кореспондент НАНУ

Фрідман І.Я.,

доктор юридичних наук, професор

Черваньов Д.М.,

доктор економічних наук, професор

Шкарупа В.К.,

доктор юридичних наук

Редакційна колегія не завжди поділяє позицію авторів.

За точність викладеного матеріалу відповідальність покладається на авторів.

Рукописи рецензуються редакційною колегією.

Зміни тексту та скорочення, що впливають на зміст матеріалів, а також їх перейменування вносяться редакцією за погодженням авторів.

При передруку матеріалів посилання на "Збірник наукових праць Академії ДПС України" обов'язкове.

Свідоцтво про
державну
реєстрацію серія
КВ № 4662 від
8.11.2000 р.

АДРЕСА РЕДАКЦІЇ: вул. Карла Маркса, 31, м. Ірпінь, Київська обл., Україна, 08201, Видавничий центр Академії ДПС України. Тел. (04497) 54-2-50

© Академія державної податкової служби України, 2001

НАУКОВИЙ ВІСНИК

Збірник наукових праць
Академії державної
податкової служби України

Виходить
4 рази на рік

1(19)2003

Видається з 1997 року



УДК 33/34 + 657

Зміст

ЕКОНОМІКА	Горленко І., Тарангул Л., Руденко Л. Концептуальні засади переходу України до постіндустріального суспільства 5
	Цимбалюк А., Цимбалюк С. Економіко-правові основи державного регулювання управління охороною природного середовища України 18
	Жадлун А., Жадлун З. Моделювання виробничих процесів багатoproфільних підприємств лісової галузі.....24
	Погореловська І. Деякі аспекти використання теорії ігор в адмініструванні податків 29
	Лаговський В. Ринок праці в Україні: аналіз стану, проблеми формування 37
	Бодюк А. Потреби людини в життєвих цінностях і фактори впливу на них 46
ФІНАНСИ І КРЕДИТ	Куровський В. Діяльність комерційних банків на міжбанківському ринку конверсійних операцій 53
ПОДАТКИ	Попович В. Модернізація податкової служби як складова кодифікації правового законодавства України.....63
	Ярошенко Ф., Ляшенко Ю. Проект Податкового кодексу України: деякі проблеми та межі їх вирішення 68
	Сторожук О. Регулювання малого підприємництва в Україні через податковий механізм.....74
	Дедекаєва Н., Нестеренко Г. Податковий тиск: психологічна інтервенція в засоби масової інформації 82
ОБЛІК І АУДИТ	Носуля А., Тороповська А. Особливості бухгалтерського і податкового обліку бартерних операцій 89
	Курило Г. Бухгалтерський і податковий облік витрат і їх вплив на фінансові результати 98
ПРАВО	Фрідман І., Цимбал П. Особливості аналізу і дослідження документів при розслідуванні злочинів у сфері оподаткування 108