

---

---

## ЕКОНОМІЧНІ АСПЕКТИ ЕКОЛОГІЗАЦІЇ ВИРОБНИЦТВА І РАЦІОНАЛЬНОГО ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ

---

---

УДК 338.45:504.064

### МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ЕКОЛОГО-ЕКОНОМІЧНОГО ОБҐРУНТУВАННЯ ЗАСТОСУВАННЯ САНКЦІЙ

**О.С. Омельченко, Н.В. Карасва**

*Національний технічний університет України «Київський політехнічний інститут», м. Київ*

*Встановлено залежність наслідків застосування економічних санкцій від економічних умов. В Україні в умовах ескалації кризових явищ система економічних санкцій не відображає пріоритетів суспільного розвитку, не виконує поставлені перед нею суспільно значущі функції.*

*Доведено, що проблема застосування економічних санкцій полягає в недосконалої методологічній основі дослідження зазначеного об'єкта, яка зумовлює: відсутність збалансованої системи економічних санкцій, що враховує довгострокові екологічні та економічні інтереси; неефективність застосування економічних санкцій, яке не виконує покладені на нього функції; суперечливість нормативно-правового регулювання, що враховує передусім короткострокові політичні інтереси.*

#### ВСТУП

Санкції визначають як заходи примусового впливу на систему, що допускає порушення правил належного здійснення господарської та фінансової діяльності, які застосовують державні, фінансові, податкові органи, банки, підприємства [1]. Поряд з поняттям «санкції» в літературі широко використовується поняття «економічні санкції», узгодженої дефініції якого немає.

Економічні санкції є об'єктом правових, фінансових, економічних досліджень, що зумовлює використання при їх дослідженні методів та методик, притаманних для різних галузей знань. Об'єктом наукових досліджень виступають окремі елементи системи економічних санкцій, поряд з викладеним нагальною потребою є аналіз економічних санкцій як системи, функціонування якої впливає на фінансову стійкість суб'єктів господарювання та народногосподарського комплексу в цілому.

Сучасний стан економіки України характеризується взаємодією цілого ряду дестабілізуючих факторів [2], що формують контур ескалації кризових явищ, в якому дія одних факторів підсилює наслідки інших, проблеми загострюються внаслідок об'єктивного взаємозв'язку еколого-економічних явищ: внаслідок зношеності природоохоронного обладнання зменшуються ефективність виробництва та дохід підприємств, підвищується екологічне навантаження на навколишнє природне середовище, зменшуються витрати на екологічні потреби.

Одним із засобів вирішення екологічних проблем суспільства виступають економічні санкції. На думку авторів [2-4], застосування санкцій до екологічно небезпечних підприємств справляє водночас позитивний і негативний вплив на економічний розвиток держави та її територій, при цьому взаємодія в економіці України цілого ряду дестабілізуючих факторів обумовлює тенденцію до збільшення негативного впливу санкцій.

## ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Ефективне застосування економічних санкцій потребує комплексного вирішення цілого ряду питань: дослідження причин та наслідків застосування санкцій до екологічно небезпечних суб'єктів господарювання, аналізу практики застосування санкцій в умовах сучасної економіки України та дослідження методологічних проблем застосування економічних санкцій. Актуальність перелічених проблем, їх практичне значення та недостатнє теоретичне дослідження зумовили основну мету написання даної статті.

## ОСОБЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ЕКОНОМІЧНИХ САНКЦІЙ В УМОВАХ СУЧАСНОЇ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

На нашу думку, економічні санкції можна визначити як заходи організаційного та (або) майнового характеру, що застосовуються у сфері господарської діяльності до суб'єктів господарювання внаслідок порушення ними вимог законодавства та (або) договірних зобов'язань. Застосування економічних санкцій пов'язується з реалізацією інституту юридичної відповідальності, що обумовлює несприятливий характер впливу економічних санкцій на виробничо-господарську діяльність суб'єкта, до якого їх застосовано. Близькими до поняття економічних санкцій є спеціальні заходи щодо реалізації законодавчо встановлених процедур, пов'язаних з порушенням суб'єктом господарювання певних нормативних вимог (наприклад, банкрутство, процедура примусового виконання судових рішень та ін.), та заходи, що застосовуються до суб'єктів господарювання до встановлення у передбаченому законодавством порядку факту правопорушення на підставі обґрунтованого припущення, що таке порушення мало місце (наприклад, накладення арешту на кошти підприємства для забезпечення виконання судового рішення). Зазначені заходи за своїм характером та наслідками є близькими до економічних санкцій, проте якщо економічні санкції є заходом юридичної відповідальності та виступають покаранням суб'єкта за вчинене правопорушення, то процедурні (організаційні) заходи застосовуються з іншою метою: процедурного врегулювання захисту інтересів учасників господарських відносин (наприклад, спеціальною метою банкрутства, визначеною в преамбулі Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» [5], є відновлення платоспроможності боржника). У зв'язку з тим, що метою застосування зазначених заходів є передусім врегулювання процедурних питань, яке забезпечує захист законних інтересів усіх зацікавлених суб'єктів, пропонується назвати зазначені заходи процедурними санкціями.

Сьогодні в Україні встановлення розміру санкцій штрафного характеру за порушення публічних норм стало частиною бюджетної політики. В основу застосування санкцій, що сплачуються на користь держави, не закладено принцип економічної ефективності, що обумовлюється спрямуванням санкцій на поповнення дохідної частини Державного та місцевих бюджетів країни, а також бюджетів державних органів, які приймають рішення про застосування санкцій. Оскільки метою застосування санкцій штрафного характеру, що спрямовуються до Державного та місцевих бюджетів, виступає в першу чергу наповнення дохідної частини бюджетів, а не стимулювання суб'єкта – порушника та інших суб'єктів до правомірної поведінки, правове регулювання застосування таких санкцій не базується на принципі економічної ефективності.

В Україні економічні санкції, що спрямовуються на формування бюджетів різних рівнів (це переважно санкції штрафного характеру) є ваговою частиною бюджетних неподаткових надходжень. Так,

наприклад, за статистичними даними [6], надходження від фінансових санкцій та штрафів (левова частку яких становлять санкції за порушення податкових норм) до зведеного бюджету України у 2003 році склало 306,7 млн грн, у 2004 році – 388,7 млн грн, в той час як сума пред'явлених порушникам до сплати зборів за забруднення навколишнього природного середовища (НПС) у 2003 році склала 272,2 млн грн, з них фактично сплачено лише 230 млн грн (табл. 1).

Кошти, акумульовані в Державному фонді охорони НПС, підлягають спрямуванню на охорону НПС, пріоритетними напрямками якої чинним законодавством (Законами про Державний бюджет України на 2003-2006 рр.), в тому числі, визнаються:

- заходи, пов'язані з охороною НПС;
- підтримка екологічно безпечного стану у зонах відчуження і безумовного (обов'язкового) відселення;
- заходи, пов'язані із запобіганням поширення збудників інфекційних хвороб тварин;
- захист від шкідливої дії вод сільських населених пунктів та сільгоспугідь.

Таблиця 1– Окремі статті доходів зведеного бюджету України

| Надходження до зведеного бюджету, млн грн   | Рік     |         |         |         |         |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|
|   | 2000    | 2001    | 2002    | 2003    | 2004    |
| <i>Податкові надходження</i>  | 31317,5 | 36716,7 | 45392,5 | 54321,0 | 63161,7 |
| Податок на прибуток підприємств   | 7698,4  | 8280,0  | 9398,3  | 13237,2 | 16161,7 |
| Податок з доходів фізичних осіб   | 6377,7  | 8774,9  | 10823,9 | 13521,3 | 13213,3 |
| Платежі за використання природних ресурсів  | 1977,1  | 2269,0  | 2449,8  | 2780,3  | 3383,9  |
| <i>Неподаткові надходження</i>  |         |         |         |         |         |
| Надходження від штрафів та фінансових санкцій   | 184,5   | 154,3   | 137,0   | 306,7   | 388,7   |
| Збитки від надзвичайних ситуацій природного характеру*  | 1609,7  | 685,1   | 372,6   | 510,3   | 823,1   |
| Збитки, заподіяні природі, та штрафи за порушення природоохоронного законодавства (пред'явлені підприємствам)           | 5,6     | 4,1     | 4,3     | 7,2     | ***     |
| Екологічні збори за порушення навколишнього природного середовища (пред'явлені підприємствам)                           | 234,4   | 239,1   | 226,2   | 272,2   | ***     |
| Частка фактично сплачених екологічних зборів за порушення навколишнього природного середовища, %                        | 35,9    | 63,7    | 68,0    | 84,5    | ***     |
| Фактично сплачені екологічні збори**  | 84,1    | 152,3   | 153,8   | 230,0   | ***     |
| <i>Примітка: * - дані згідно з [7]; ** - розраховано авторами; всі інші - статистичні дані [6]; *** - дані відсутні</i> |         |         |         |         |         |

У табл. 2 наведені дані Міністерства охорони навколишнього природного середовища про динаміку надходження до цільових бюджетних фондів охорони НПС, які відповідно акумулюють надходження від сплати збору за забруднення НПС та частину грошових

стягнень за порушення норм і правил охорони НПС в результаті господарської та іншої діяльності згідно із законодавством.

Таблиця 2 – Надходження до фондів охорони навколишнього природного середовища (млн грн) у 2000-2004рр.

| Роки | Всього | У тому числі   |   |   |
|------|--------|----------------|---|---|
|      |        | Державний фонд | Республіканський АР Крим, обласні, Київський, Севастопольський міські фонди | Місцеві (сільські, селищні, міські) фонди |
| 2000 | 123,7  | 37,4           | 46,5  | 39,8                                      |
| 2001 | 187,2  | 56,6           | 90,1  | 40,5                                      |
| 2002 | 188,8  | 69,5           | 89,6  | 33,3                                      |
| 2003 | 269,3  | 81,0           | 136,3   | 52,0                                      |
| 2004 | 319,4  | 95,9           | 162,2   | 61,3                                      |

Дані табл. 3 свідчать, що лише незначна частина коштів Державного фонду спрямовується на власне природоохоронні заходи, оскільки цілий ряд заходів використання коштів фонду (зокрема, використання коштів у Чорнобильській зоні) не можна визнати суто природоохоронними заходами, тобто має місце перерозподіл державних видатків, що мають фінансуватися з Державного бюджету, за рахунок коштів фонду охорони НПС. Зазначену тенденцію відмічає і [8], де зауважено про очевидність тенденції до зменшення державних витрат на заходи, які потребують капіталовкладень в основні виробничі фонди, що є свідченням відсутності фактичних зрушень вітчизняної системи природокористування в бік її оптимізації.

Таблиця 3 – Загальні витрати з фондів природоохоронного призначення \*

| Витрати  |                 |          |                 |          |                 |          |                 |          |                 |
|----------|-----------------|----------|-----------------|----------|-----------------|----------|-----------------|----------|-----------------|
| 2000 рік |                 | 2001 рік |                 | 2002 рік |                 | 2003 рік |                 | 2004 рік |                 |
| млн грн  | % до надходжень | млн грн  | % до надходжень | млн грн  | % до надходжень | млн грн  | % до надходжень | млн грн  | % до надходжень |
| 8,3      | 6,7             | 22,4     | 11,96           | 15,6     | 8,26            | 16,2     | 6,01            | 19,1     | 5,97            |

Примітка: \* – розраховано авторами

Сучасна стратегія охорони НПС України полягає також у тому, що капіталовкладення спрямовуються не на усунення причин забруднення та нерационального ресурсоспоживання, а на подолання їх наслідків. Так, чинне законодавство (зокрема Закон України “Про охорону навколишнього природного середовища”, “Про відходи”, Господарський кодекс України) фокусується лише на встановленні загальних засад відповідальності за забруднення НПС, принципів компенсації завданої НПС шкоди та захисту від екологічних ризиків.

Ситуація, що склалася в Україні, може бути охарактеризована як дефіцитна з точки зору реальних екоресурсних надходжень. Частка платежів за використання природних ресурсів у податкових надходженнях коливається в межах 6,3-5,4% (табл. 4).

Викладене дозволяє констатувати, що система економічних санкцій в Україні не відображає пріоритетів суспільного розвитку, не виконує поставлені перед нею суспільно значущі функції. Окремою проблемою є те, що існуючий рівень платежів за забруднення навколишнього природного середовища не спонукає суб’єктів господарювання

зменшувати рівні екологічно шкідливої діяльності, не заохочує суб'єктів господарювання до екологічно безпечної поведінки, інвестування в екологічно чисті технології.

Таблиця 4 – Розрахунок частки окремих платежів у надходженнях до зведеного бюджету України\*

| Надходження  | Рік  |      |       |      |               |
|--|------|------|-------|------|---------------|
|  | 2000 | 2001 | 2002  | 2003 | 2004          |
| Частка податку на прибуток підприємств у податкових надходженнях, %  | 24,6 | 22,5 | 20,7  | 24,4 | 25,6          |
| Частка податку з доходів фізичних осіб у податкових надходженнях, %  | 20,4 | 23,9 | 23,8  | 24,9 | 20,9          |
| Частка платежів за використання природних ресурсів у податкових надходженнях, %  | 6,3  | 6,2  | 5,4   | 5,1  | 5,4           |
| Співвідношення надходжень від зборів за порушення НПС (пред'явлених до сплати) до надходжень від штрафів та фінансових санкцій | 127  | 153  | 165   | 88,8 | дані відсутні |
| Співвідношення надходжень від зборів за порушення НПС (фактично сплачених) до надходжень від штрафів та фінансових санкцій     | 45,6 | 97,4 | 112,3 | 75   | дані відсутні |

Примітка: \* – розраховано авторами

#### МЕТОДОЛОГІЧНІ ПРОБЛЕМИ ЕКОЛОГО-ЕКОНОМІЧНОГО ОБҐРУНТУВАННЯ ЗАСТОСУВАННЯ САНКЦІЙ

В сучасних умовах економіки України зростають значення еколого-економічного обґрунтування застосування санкцій, оцінка економічної ефективності та екологічна експертиза, які повинні передувати застосуванню економічних санкцій. У цьому зв'язку постає необхідність опрацювання методологічного підходу і пошуку методичних механізмів дослідження системи економічних санкцій та перегляду діючих розмірів штрафних санкцій.

Необхідно зазначити, що наслідки застосування економічних санкцій залежать від економічних умов. Так, в умовах стабільного розвитку економіки застосування економічних санкцій є наслідком вчиненого суб'єктом господарювання правопорушення і виконує компенсаційну, стимулювальну та штрафну функції. Але в умовах ескалації кризових явищ застосування економічних санкцій може значною мірою зумовлюватися дестабілізуючими факторами, об'єктивно існуючими в економіці держави, і розмір збитків від застосування санкцій може збільшуватися внаслідок ескалації кризових явищ та бути неспіврозмірним із розміром порушення, що стало підставою для застосування санкцій. За таких умов застосування певних економічних санкцій до суб'єктів господарювання може бути визнано недоцільним.

Викладене зумовлює актуальність дослідження причин і наслідків застосування економічних санкцій до суб'єктів господарювання, аналізу практики застосування економічних санкцій, дослідження впливу застосування санкцій до екологічно небезпечних підприємств на економічний розвиток держави та її територій, рівень індикаторів

економічної безпеки території та економічної стійкості суб'єктів господарювання.

Оцінювання економічних результатів застосування санкцій до екологічно небезпечних підприємств має здійснюватися з урахуванням особливостей їх виробничо-господарської діяльності. Вплив діяльності екологічно небезпечних підприємств на економічний потенціал території можна розглядати й оцінювати з протилежних позицій. З одного боку, ці підприємства збільшують промисловий потенціал території як великі платники податків та роботодавці для значної кількості працівників, з іншого ж боку, внаслідок діяльності екологічно небезпечних підприємств збільшується екологічне навантаження на конкретну територію, що призводить до зменшення основних виробничих фондів, погіршення здоров'я населення тощо.

Негативний ефект названих санкцій проявляється насамперед на мікроекономічному (зменшення виробництва продукції і прибутку суб'єктів господарювання, погіршення інших економічних показників суб'єктів господарювання) та макроекономічному (макроекономічні збитки суміжних виробництв, погіршення рівня індикаторів економічної безпеки території) рівнях. Позитивний ефект застосування економічних санкцій до екологічно небезпечних підприємств також проявляється на мікроекономічному (отримання бюджетами різних рівнів платежів від суб'єктів господарювання, припинення екологічно небезпечної діяльності, стимулювання належного виконання суб'єктами господарювання своїх природоохоронних зобов'язань) та на макроекономічному (зменшення антропогенного навантаження на НПС та, відповідно, відвернення еколого-економічного збитку) рівнях.

Застосування певних видів економічних санкцій може розглядатися як дестабілізуючий фактор для економічного розвитку території, що породжує ескалацію кризових явищ. Економічна безпека території та екологічна безпека території (невід'ємна складова економічної безпеки) безпосередньо пов'язана з економічною стійкістю суб'єктів господарювання, що складають корпоративний каркас економіки регіону. Водночас очевидним є і зворотний зв'язок впливу загроз економічній безпеці на загрозу порушення економічної стійкості конкретних суб'єктів господарювання [3].

Викладене зумовлює посилення негативного впливу застосування санкцій на економічний розвиток держави та її територій і зменшення позитивного впливу, що може свідчити про недоцільність застосування економічних санкцій в цілому та/або в певній формі. Так, застосування економічних санкцій до ряду суб'єктів господарювання (паливно-енергетичного комплексу, державних підприємств), спричинивши настільки негативні наслідки та загрози економічній безпеці держави, дискредитувало себе, що стало підставою для врегулювання ситуації на законодавчому рівні шляхом прийняття цілої низки нормативно-правових актів, зокрема Законів України «Про заходи, спрямовані на забезпечення сталого функціонування підприємств паливно-енергетичного комплексу» від 23.06.2005р., «Про введення мораторію на примусову реалізацію майна» від 29.11.2001р., якими на застосування деяких економічних санкцій накладено тимчасову заборону, яка систематично пролонгується. Проте поряд з позитивними наслідками вказаних законодавчих ініціатив не можна не відмітити, що вони не вирішують проблеми в корені, а лише відстрочують її. Крім того, надання пільг ряду підприємств, хоч і вчинене з мотивів економічної безпеки, порушує конституційний принцип рівності форм власності, надає ряду підприємств економічний пріоритет перед іншими, негативно позначається на економічній стійкості інших суб'єктів господарювання, які фактично змушені кредитувати підприємства – пільговиків, та,

зрештою, на економічному розвитку держави та її територій. Таке скасування санкцій призводить до спотворення економічних стимулів, стимулюючи недобросовісну поведінку підприємств – пільговиків, ухилення від виконання господарських зобов'язань та невжиття заходів щодо подолання кризової ситуації. Поряд з викладеним ситуація в ряді інших базових галузях народногосподарського комплексу (зокрема машинобудуванні, агропромислового комплексу) має ті самі кризові ознаки, що і в паливно-енергетичному комплексі, отже, теж потребує відповідного державного втручання. Викладене підкреслює, що умовах сьогодення застосування ряду економічних санкцій заздалегідь не виконує поставлені перед ним функції та посилює фінансову нестабільність у державі.

Невиконання економічними санкціями покладених на них функцій разом із негативними для народногосподарського комплексу наслідками їх застосування обумовлює актуальність дослідження питань ефективності, наслідків застосування санкцій та ін. і виступає підставою для перегляду державної політики та нормативно-правового регулювання в цій галузі.

Також необхідно відмітити суперечливість отриманих даних щодо визначення ефектів застосування санкцій, що зумовлюється недосконалістю існуючої методичної бази достовірної оцінки виявленого еколого-економічного збитку. Приміром, за даними [9] використання різних методик оцінки економічного збитку, однакових за своєю сферою застосування, дає різні на декілька порядків результати, при цьому новизна методики не свідчить про її якість.

## ВИСНОВКИ

Застосування економічних санкцій в умовах, що склалися на сьогодні в Україні, спричинилося до багатьох проблем, вирішення яких є необхідним для забезпечення сталого функціонування національної економіки. В основу застосування санкцій, що сплачуються на користь держави, не закладено принцип економічної ефективності, що обумовлюється спрямуванням санкцій на поповнення дохідної частини Державного та місцевих бюджетів країни, а також бюджетів державних органів, які приймають рішення про застосування санкцій.

Встановлено, що наслідки застосування економічних санкцій залежать від економічних умов. В Україні в умовах ескалації кризових явищ система економічних санкцій не відображає пріоритетів суспільного розвитку, не виконує поставлених перед нею суспільно значущих функцій.

Проблема застосування економічних санкцій полягає в недосконалості методологічної основи дослідження зазначеного об'єкта, яка зумовлює: відсутність збалансованої системи економічних санкцій, що враховує довгострокові екологічні та економічні інтереси; неефективність застосування економічних санкцій, яке не виконує покладені на нього функції; суперечливість нормативно-правового регулювання, що враховує передусім короткострокові політичні інтереси.

Виявлена суперечливість отриманих даних щодо визначення ефектів застосування санкцій зумовлюється недосконалістю існуючої методичної бази достовірної оцінки виявленого еколого-економічного збитку.

## SUMMARY

*The dependence of economic sanctions enforcement results from economic conditions is discovered. In Ukraine, under conditions of crisis phenomena escalation, the system of economic sanctions enforcement does not represent the social development priorities and does not perform socially significant functions posed for it.*

*It is proved that economic sanctions enforcement problem lies in methodological basis imperfection of mentioned object research which causes lack of balanced economical sanctions*

*system, considering long-term economic and environmental interests; inefficiency of economic sanctions enforcement which does not perform functions posed for it; inconsistency of legislation, taking in account mainly short-term political interests.*

#### **СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ**

1. Економічна енциклопедія: У трьох томах. – Т. 3 / Відп. ред. С.В. Мочерний та ін. – К.: Видавничий центр «Академія», 2002. – 952 с.
2. Абубєкеров Р.А., Домашев Е.Д., Недин И.В. Комплексная активизация региональных ресурсов – необходимое условие подавления угроз энергетической безопасности государства // Вісник Українського Будинку економічних та науково-технічних знань. – К., 1998. – №3. – С. 7–10.
3. Омельченко О.С. Економічні наслідки застосування санкцій до екологічно небезпечних підприємств // Економіка природокористування і охорони довкілля: Щорічник наук. праць / НАН України; Рада з вивчення продуктивних сил України / Відп. ред. Б.М.Данилишин. – К., 2006. – С. 179 – 187.
4. Моделирование эколого-экономического состояния территории / А.В. Артеменко, Н.В. Караева и др.; Под ред. И.В. Недина. – К.: Знання України, 2006. – 216 с.
5. Закон України „Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом” в редакції 30.06.1999 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 42-43 (29.10.99).
6. Статистичний щорічник України за 2004 рік / Державний комітет статистики України.; За ред. О.Г. Осауленко. – К., 2005. – 631 с.
7. Волошин С.М., Печерська Т.П. Економічний механізм забезпечення екологічної безпеки в системі державного регулювання природно-техногенною безпекою // Економіка природокористування і охорони довкілля: Щорічник наук. праць / НАН України; Рада з вивчення продуктивних сил України / Відп. ред. Б.М.Данилишин. – К., 2006. – С. 89 – 97.
8. Потапенко Н.Є. Екологічні витрати та доходи макроекономічних суб'єктів // Економіка природокористування і охорони довкілля: Щорічник наук. праць / НАН України; Рада з вивчення продуктивних сил України / Відп. ред. Б.М.Данилишин. – К., 2005. – С. 83 – 92.
9. Сухіна О.М. Удосконалення методологічних підходів до оцінки екологічних збитків від очікуваного закриття шахт // Економіка природокористування і охорони довкілля: Щорічник наук. праць / НАН України; Рада з вивчення продуктивних сил України / Відп. ред. Б.М.Данилишин. – К., 2006. – С. 300 – 310.

**Омельченко О.С.**, аспірант;

**Караєва Н.В.**, канд. екон. наук, доцент

*Надійшла до редакції 9 червня 2008 р.*