

Принципи екологічної політики для стимулювання ефективного рекреаційного природокористування

Розглядаються напрями вдосконалення національної екологічної політики у сфері рекреаційного природокористування. В процесі впровадження механізму регулювання використання і охорони природних ресурсів запропоновано застосовувати критеріальну оцінку вибору інструментів, що враховує екологічну та економічну ефективність рекреаційного природокористування і функціональне призначення окремих інструментів. З метою забезпечення екологічно збалансованого розвитку рекреаційно-оздоровчих територій України визначено принципи для стимулювання ефективного використання та охорони природних рекреаційних ресурсів.

Ключові слова: природні рекреаційні ресурси, рекреаційне природокористування, принципи та інструменти економічного стимулювання, критерії економічної та екологічної ефективності.

Для відпрацювання ефективної екополітики щодо використання природних рекреаційних ресурсів необхідно сформувати систему інструментів, яка б стимулювала суб'єктів економічної діяльності раціонально використовувати об'єкти природи для оздоровлення населення. Процес творення такої системи інструментів повинен спиратися на науково обґрунтовані принципи. Теоретичною основою їх формування є екологічні і соціально-економічні закони розвитку суспільства, принципи екополітики, проголошені на Міжнародній конференції ООН у Ріо-де-Жанейро (1992), принципи формування інструментів екополітики, що напрацьовані в науковій економічній літературі [1–3]. Інструменти національної екополітики повинні забезпечувати втілення у практику принципів природокористування, що забезпечують сталий розвиток та сприяють збереженню природного довкілля, скороченню еколого-економічних та соціальних конфліктів у суспільстві, регіональній диференціації тощо. Ці принципи повинні бути невід'ємною частиною концепції сталого природокористування, зокрема і рекреаційного.

При формуванні національних економічних моделей доцільно застосовувати критеріальну оцінку вибору тих чи інших інструментів екополітики [3–7]. Така оцінка дозволяє визначити ступінь відповідності інструментів екополітики, встановленим цілям розвитку регіонів.

У процесі вдосконалення національного механізму забезпечення охорони навколишнього природного середовища для стимулювання ефективного використання природних рекреаційних ресурсів доцільно застосовувати критеріальну оцінку вибору економічних інструментів, що враховує екологічну та економічну ефективність природокористування та функціональне призначення окремих інструментів. Критерій екологічної ефективності дозволяє оцінити ступінь деструктивного екологічного впливу [6]. Екологічно ефективними можна вважати ті економічні інструменти, які стимулюють скорочення деструктивних екологічних наслідків.

Критерій економічної ефективності передбачає оцінювання інструментів за їх здатністю сприяти досягненню рівня Парето-оптимальності. При цьому варто порівнювати граничні суспільні доходи і граничні суспільні витрати та розраховувати їх оптимальне значення [7]. Однак часто неможливо встановити весь обсяг еколого-економічної шкоди. В зв'язку з цим, у практиці рекреаційного природокористування доцільно застосовувати критерій результативної або затратної ефективності. Зокрема, критерій затратної ефективності визначає здатність інструментів екополітики забезпечувати економію природних і виробничих ресурсів.

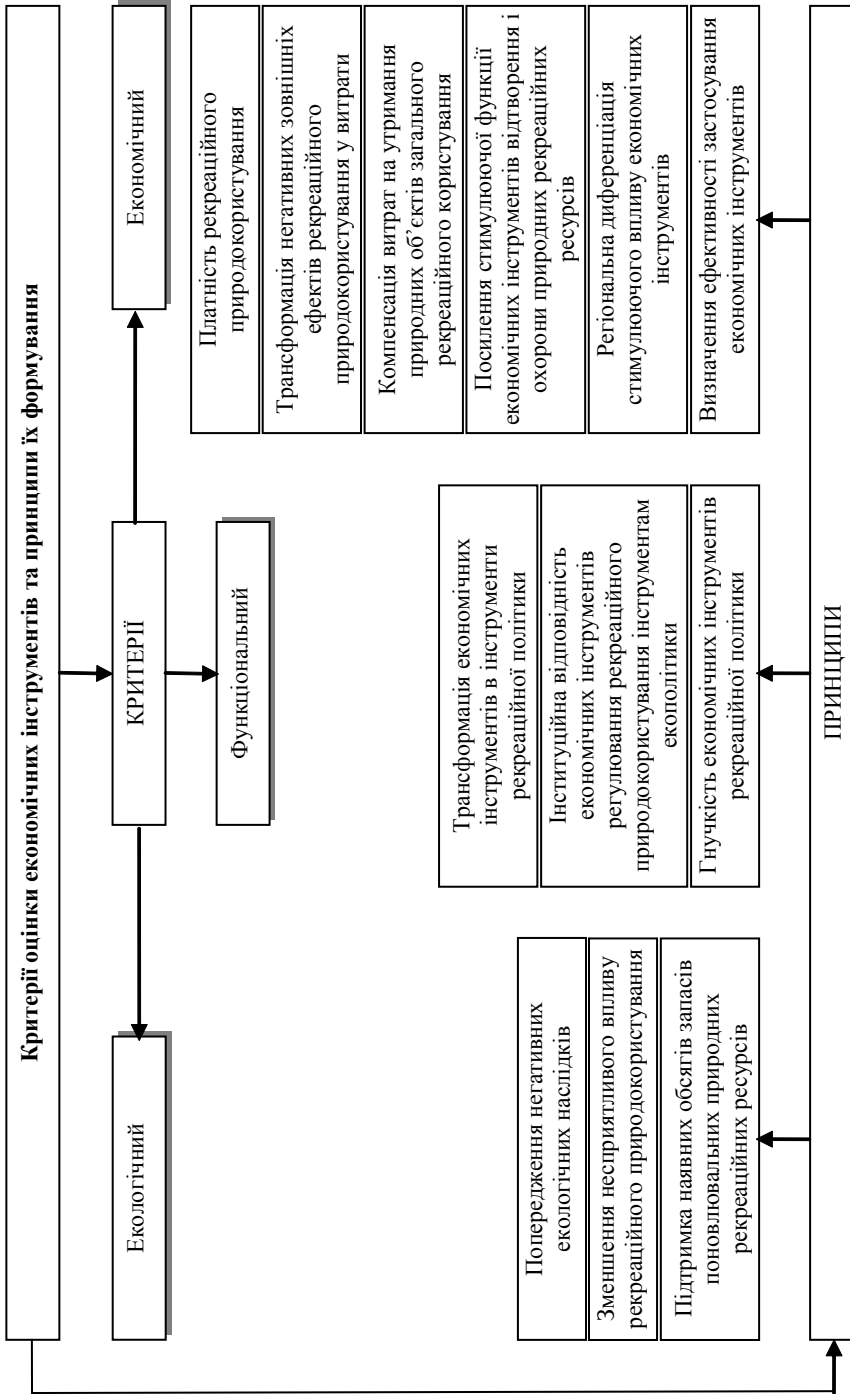


Рис. 1. Критерії оцінки економічних інструментів та принципи екологічної політики для стимулювання ефективного використання та охорони **природних** рекреаційних ресурсів

Успіх забезпечення екологічної і економічної ефективності рекреаційної політики значним чином залежить від можливостей узгодження та пристосування її інструментів, тому економічні інструменти доцільно оцінювати за критерієм функціональності. Цей критерій враховує можливості практичної реалізації завдань екологічної політики в галузі рекреаційного природокористування.

Критерії оцінки економічних інструментів та принципи екологічної політики для стимулювання ефективного використання та охорони природних рекреаційних ресурсів представлені на рис. 1.

Розроблені в цій роботі критерії і принципи оцінки інструментів, що використовуються у сфері рекреаційного природокористування, спираються на загально визнані принципи екологічної політики.

Застосування принципу екологічної передбачливості впливає з необхідності попередження негативних наслідків рекреаційної діяльності. Прямими засобами реалізації цього принципу є правові і адміністративні інструменти – закони, постанови, нормативні акти, стандарти, ліміти, інструкції, що визначають умови попередження екологічної шкоди. Врахування цього принципу при провадженні екологічної політики щодо економічного стимулювання ефективного використання природних рекреаційних ресурсів полягає у необхідності фінансового забезпечення екологічних ризиків рекреаційної діяльності. Принцип попередження екологічної шкоди закріплений у статті третій Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [8]. Однак чинна практика застосування економічних інструментів для виконання цього принципу не є ефективною. Так, кошти екологічних фондів та бюджетних субсидій, призначені для реалізації вимог щодо охорони довкілля, в основному використовуються для усунення негативних екологічних наслідків, а не їх попередження. Для забезпечення виконання принципу попередження екологічної шкоди при провадженні екологічної політики в Україні необхідно переформувати механізм фіскального та фінансового регулювання охорони довкілля.

Принцип зменшення несприятливого впливу рекреаційного природокористування передбачає вибір найбільш ощадного методу користування ресурсами довкілля у процесі рекреаційної діяльності. Він вимагає впровадження ресурсозберігаючих технологій та відповідної інфраструктури. Порушення цих умов повинно передбачати відповідальність, зокрема й економічну. При цьому засобом реалізації принципу зменшення несприятливого впливу рекреаційного природокористування може бути як механізм компенсаційної відповідальності, так і інструменти економічної відповідальності [3, с. 55]. Пріоритетність у методах зменшення несприятливого впливу рекреаційного природокористування повинна надаватися стимулюючим економічним інструментам. Такі механізми передбачають впровадження пільгового кредитування та фінансування природоохоронних проектів.

Принцип підтримки наявних обсягів запасів поновлювальних природних ресурсів [3, с. 55]. Врахування цього принципу на практиці означає, що рекреаційні природокористувачі повинні забезпечувати відтворення використаної частки природних ресурсів: водних, лісових, земельних, мисливських тощо. Це стосується і суб'єктів, які створюють умови для реалізації права загального рекреаційного природокористування. Так, одним із завдань суб'єктів лісового господарства є забезпечення безперервного відновлення природних ресурсів на лісових рекреаційних територіях. У ринковій економіці такий ефект досягається шляхом фінансування суб'єктів господарювання через механізм субсидій і компенсацій. Це дозволяє уникати порушення прав лісокористувачів. Однак реалізація цього принципу екополітики повинна мати ширшу мету, яка полягає у недопущенні виснаження і деградації природного капіталу в процесі рекреаційної діяльності та захисті природних геосистем, а також їх мікроклімату як середовища існування флори і фауни. Це відповідає ідеї сталого розвитку рекреаційного природокористування – збереження для нащадків ресурсів існуючого природного різноманіття.

Принцип платності природокористування є фундаментальним принципом економіки [6, 7], оскільки забезпечує умови отримання грошових доходів власниками ресурсу, а також відшкодування завданих у процесі господарської діяльності екологічних збитків. Так, плата за використання природних ресурсів повинна відображати їх реальну споживчу цінність [3]. Визначення ціни на рекреаційний природний ресурс повинно здійснюватися при реалізації механізму ефективного розподілу ресурсу за критерієм Парето-оптимальності. Однак ринок не завжди справедливо встановлює ціни. Таким чином, виникає необхідність у визначенні мінімального розміру ціни на ресурс рекреаційного природокористування як на об'єкт суспільної екологічної цінності.

Принцип платності використання ресурсів довкілля повинен повною мірою застосовуватися і у випадку дії права безоплатного загального рекреаційного природокористування, яке гарантується державою. Це необхідно для забезпечення процесу охорони і відтворення природного потенціалу та уникнення його деградації. Тому при збереженні права безоплатного загального рекреаційного користування для забезпечення можливості відновлення ресурсів природи необхідно враховувати принцип обов'язкового компенсування витрат на утримання об'єктів загального природокористування. Цей принцип трансформується з принципу платності використання ресурсів довкілля.

Принцип платності природокористування включає у себе принцип трансформації негативних зовнішніх екологічних і соціальних ефектів у внутрішні. Принцип трансформації негативних зовнішніх ефектів у витрати базується на відомому принципі «забруднювач платить». Причому, включення принципу «забруднювач платить» є обов'язковим при розробленні внутрішньої еколого-економічної політики та при виконанні міжнародних екологічних договорів. Необхідно звернути увагу на те, що екополітика в Україні, як і в багатьох інших країнах Європи, тривалий час проводилася без врахування вимог, що зумовлені принципом трансформації зовнішніх ефектів у внутрішні. Неврахування цього принципу при економічному регулюванні рекреаційного господарства країни призвело до часткової деградації і втрати природних рекреаційних ресурсів [9, с. 18-19].

При економічному регулюванні рекреаційного природокористування застосування принципу трансформації зовнішніх витрат у внутрішні дозволяє закласти в ціну ресурсу вартість усунення негативних ефектів. Тобто у вартості послуг рекреаційної галузі відображається частка витрат на усунення екологічної шкоди, заподіяної у процесі експлуатації рекреаційних природних ресурсів. На практиці це означає, що природокористувач повинен нести фінансову відповідальність за будь-яку шкоду, завдану довкіллю і місцевому населенню. Необхідність відшкодування витрат на усунення негативних соціальних ефектів, що утворюються у процесі рекреаційного природокористування, виникає у випадках обмеження прав місцевого населення на вільне використання природних рекреаційних ресурсів. Такі витрати також повинні включатися у вартість користування природними рекреаційними ресурсами. Національним інструментом реалізації цього принципу є екологічний податок. Однак внаслідок певних об'єктивних економічних процесів та через недосконалість механізму провадження екополітики, фінансові ресурси екологічних податків є недостатніми для відновлення природних компонентів довкілля. Для забезпечення надійного функціонування принципу трансформації зовнішніх негативних ефектів у внутрішні його слід доповнювати іншими принципами екополітики [10].

Практика ведення екополітики в країнах із різним ступенем розвитку економіки вказує, що для покриття екологічних витрат можуть застосовуватись субсидії. Під час періоду перехідної економіки цей інструмент широко використовувався у ході провадження вітчизняної екополітики. Аналіз даних [9, с. 17-18] свідчить, що в результаті недосконалого механізму впровадження цього інструмента відбулося

суттєве зниження рівня ефективності природоохоронних заходів. Тому для реалізації принципу трансформації зовнішніх негативних ефектів у внутрішні доцільно обмежувати надання забруднювачам таких субсидій. Це рекомендовано і міжнародними документами [4, с. 56]. Так, в умовах ринкової економіки субсидії доцільно надавати лише у випадках компенсації природокористувачами частини екологічних витрат. Для підтримки розвитку рекреаційної сфери субсидії природокористувачам доцільно надавати на вдосконалення природоохоронних технологій. Надання державних субсидій і пільгового оподаткування на покращення природоохоронної інфраструктури потребують також суб'єкти, що використовують природні рекреаційні ресурси, які згідно з законодавством України не можуть бути передані у приватну власність та призначені для соціального використання, зокрема для оздоровлення дітей.

Принцип посилення стимулюючої функції економічних інструментів визначає пріоритетність застосування інструментів стимулювання над покараннями. В рекреаційному природокористуванні цей принцип передбачає створення передумов для формування суспільно-оптимальних варіантів розвитку рекреаційно-туристичної галузі та отримання максимального інтегрального ефекту. При цьому суб'єкти господарювання зберігають можливість для досягнення максимальних доходів. Таким чином можна досягнути необхідного обсягу позитивних зовнішніх екологічних, економічних та соціальних ефектів, що утворюються в процесі відтворення і використання природних рекреаційних ресурсів.

Принцип регіональної диференціації стимулюючого впливу економічних інструментів передбачає врахування екологічних, економічних і соціальних особливостей розвитку регіонів. Необхідність його використання зумовлюється сукупністю історично складених відмінностей у традиціях ведення рекреаційного господарства і культури споживання рекреаційного продукту. На практиці це означає застосування регіонально диференційованих схем управління рекреаційним природокористуванням для підсилення стимулюючої функції тих чи інших економічних інструментів. Так, на Поліссі, Слобожанщині та в Карпатському регіоні доцільно стимулювати розвиток сільського туризму, в західних прикордонних областях – іноземного туризму і рекреації, а в приморських регіонах – рекреаційної інфраструктури. Інструментами для забезпечення реалізації цього принципу можуть бути фіскальні та фінансові інструменти.

Застосування принципу затратної ефективності інструментів екополітики зумовлено тим, що при виборі варіантів використання ресурсів часто неможливо досягнути критеріїв Парето-ефективності [3]. Доцільність застосування тих чи інших інструментів регулювання рекреаційного природокористування можна перевірити шляхом порівняння витрат на досягнення екологічного ефекту. Слід враховувати, що витрати на екологічні цілі можуть виявитися непропорційними очікуваному ефекту. Так, збільшення ставок плати за використання природних рекреаційних ресурсів та ставок екологічних податків не завжди дає позитивний ефект.

Принцип трансформації економічних інструментів в інструменти екополітики дозволяє розширити коло інструментів, за допомогою яких можна стимулювати краще використання природних рекреаційних ресурсів. Зокрема, застосування таких інструментів, як екологічна реклама та екологічна інформація, сприятиме збереженню і відтворенню ресурсів довкілля. За допомогою екологічної реклами можна підвищити попит на продукти і послуги тих рекреаційних природокористувачів, які дотримуються екологічних норм і стандартів.

Принцип інституційної відповідності передбачає структурне узгодження інструментів екополітики [10]. На розвиток політики рекреаційного природокористування впливають зміни, що відбуваються в інших сферах природокористування, тому необхідно узгоджувати завдання рекреаційної політики з метою інших політик. Так, пріоритетність фіскальної функції у регулюванні хімічної,

гірничодобувної та інших галузях економіки, що функціонують в рекреаційних регіонах, може спричинити послаблення ефективності інструментів стимулювання рекреаційного природокористування. Це може погіршити екологічну ситуацію в районах розвитку рекреації і санаторно-курортної сфери.

Принцип гнучкості економічних інструментів рекреаційної політики передбачає створення механізмів реагування на зміни, що відбуваються в екологічній, економічній та соціальній сферах. Негнучкі економічні інструменти екополітики здатні суттєво послабити її ефективність. Так, динамічні інфляційні процеси періоду перехідної економіки призвели до того, що платежі за забруднення довкілля та нераціональне використання природних ресурсів практично не виконували своїх функцій. Подальше збереження негнучкої системи економічних інструментів може погіршити екологічну ситуацію та призвести до деградації ресурсів довкілля.

Висновки

1. Принципи екологічної політики є основою для формування ефективної системи інструментів для стимулювання ефективного використання та охорони природних рекреаційних ресурсів.

2. У процесі вдосконалення механізму регулювання рекреаційного природокористування доцільно застосовувати критеріальну оцінку вибору економічних інструментів, яка базується на екологічній та економічній ефективності та функціональності інструментів. Критерій екологічної ефективності обумовлюється економічними інструментами, що стимулюють скорочення негативних екологічних наслідків рекреаційного природокористування. Критерій економічної ефективності визначає здатність економічних інструментів забезпечувати економію природних рекреаційних ресурсів. Критерій функціональності передбачає можливість практичної реалізації завдань рекреаційної політики, що істотно залежить від узгодження та пристосування економічних інструментів.

3. Пріоритетними принципами екологічної політики для стимулювання ефективного використання та охорони природних рекреаційних ресурсів є: попередження негативних екологічних наслідків рекреаційного природокористування; зменшення несприятливого впливу на довкілля рекреаційного природокористування; підтримка наявних запасів поновлювальних природних рекреаційних ресурсів; ефективність застосування економічних інструментів регулювання використання і охорони природних рекреаційних ресурсів; платність рекреаційного природокористування; трансформація негативних зовнішніх ефектів рекреаційного природокористування у внутрішні; посилення стимулюючої функції економічних інструментів регулювання, використання і охорони природних рекреаційних ресурсів; компенсування витрат на утримання природних об'єктів загального рекреаційного користування; регіональної диференціації стимулюючого впливу економічних інструментів регулювання рекреаційного природокористування та їх інституційної відповідності інструментам екополітики; трансформація економічних інструментів в інструменти рекреаційної політики; гнучкість економічних інструментів стимулювання ефективного використання природних рекреаційних ресурсів.

Список використаних джерел

1. Буркинский В. В. Природопользование: Основы экономико-экологической теории / В. В. Буркинский, В. Н. Степанов, С.К. Харичков. – Одесса : ИП-РЭИ НАН Украины, 1999. – 350 с.
2. Воспроизводство лесных ресурсов: эколого-экономические проблемы / [Коваль Я. В., Мишенин Е. В., Царенко А. М. и др.] ; под ред. Я. В. Ковалья. – М. : ЮНИТИ-ЛНА, 2002. – 347 с.

3. Врублевська О. В. Конспект лекцій з економіки природокористування / О. В. Врублевська. – Львів : УкрДЛТУ, 2003. – 211 с.
4. Регіональна політика та механізми її реалізації / [М. І. Долішній, С. М. Злупко, С. Й. Вовканич та ін.] ; за ред. М. І. Долішнього. – К. : Наук. думка, 2003.- 503 с.
5. Стадницький Ю. І. Економічні основи управління оздоровленням довкілля: методологія і практика : [монографія] / Ю. І. Стадницький. – Львів : Вид-во Держ. ун-ту «Львів політехніка», 1999. – 206 с.
6. Tietenberg T. H. Environmental economics and policy / Thomas Tietenberg. – London : Earth scan Publications Limited, 1990. – 490 p.
7. Teroen, C. M. Toward sustainable development: concepts, methods and policy / C. M. van den Bergh Teroen, Jan van der Straaten. – Cambridge: The Massachusetts Institute of Technology Press, 1994. – 287 p.
8. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» за станом на 11 лист. 2008 р. / Верховна Рада України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>
9. Луців Н. Г. Принципи та інструменти економічного стимулювання ефективного використання природних рекреаційних ресурсів (на прикладі Львівської області): дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук : 08.00.06 / Луців Наталія Григорівна. – Львів, 2007. – 238 с.
10. Синякевич І. М. Інструменти екополітики: теорія і практика / Ігор Макарович Синякевич. – Львів : ЗУКУ, 2003. – 188 с.

Луців Н.Г. Принципы экологической политики для стимулирования эффективного рекреационного природопользования.

Рассматриваются направления усовершенствования национальной экологической политики в сфере рекреационного природопользования. В процессе внедрения механизма регулирования использования и охраны природных ресурсов предложено использовать критериальную оценку выбора инструментов, учитывающую экологическую и экономическую эффективность рекреационного природопользования, функциональное назначение инструментов. Исходя из цели обеспечения экологически сбалансированного развития рекреационно-оздоровительных территорий Украины определены принципы стимулирования эффективного использования и охраны природных рекреационных ресурсов.

Ключевые слова: природные рекреационные ресурсы, рекреационное природопользование, принципы и инструменты экономического стимулирования, критерии экономической и экологической эффективности.

Lutsiv N.G. Principles of Environmental Policy for Stimulating an Effective Management of Recreational Natural.

Trends for the improvement of the national ecological policy in management of recreational nature management are considered. In the process of realisation of mechanism for regulation of use and protection of natural resources is proposed to apply criteria for estimation of instruments choosing that takes into account environmental and economic efficiency of recreational nature management and functional destination of various instruments. With the purpose of supporting environmentally balanced development of recreational and health-improving territories of Ukraine principles for stimulation of the efficient use and conservation of natural recreational resources have been determined.

Key words: natural recreational resources, recreational nature management, principles and instruments of the economic stimulation, criteria of economic and ecological efficiency.

Надійшло 28.01.2009 р.