

МОЖЛИВОСТІ ВИКОРИСТАННЯ НОВИХ ЕКОНОМІЧНИХ ІНСТРУМЕНТІВ ДЛЯ ФІНАНСУВАННЯ ПРИРОДООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

Актуальність досліджень вдосконалення сучасного механізму фінансування природоохоронної діяльності в Україні – безперечна, оскільки неефективний механізм, сформований ще в період існування планової економіки – потребує постійного вдосконалення з розумним врахуванням досвіду зарубіжних країн та економічних реалій сьогодення України.

Дослідженням еколого-економічних механізмів природоохоронної діяльності присвячені численні роботи Сумської еколого-економічної школи – Л.Г. Мельник (2003), В.Н. Кислий, Е.В. Лапид, Н.А. Трофименко (2002), Л.Г. Мельник, В.В. Сабадаш, С.Д. Калашник (2001), а також В.В. Костицького (2001). Необхідність вдосконалення механізму природоохоронної діяльності задекларована у Концепції сталого розвитку України, щорічних Національних доповідях про стан навколишнього природного середовища України, звітах Державного фонду охорони навколишнього природного середовища України. Активно обговорюються ці питання на 5-й Всеєвропейській конференції міністрів навколишнього середовища “Довкілля для Європи”, що відбулась восени 2003 у Києві.

Метою даної публікації є аналіз можливості використання нових економічних інструментів фінансування охорони довкілля для вдосконалення механізму фінансування природоохоронної діяльності України. Для досягнення мети розв’язані наступні завдання: виявлені недоліки існуючого механізму фінансування природоохоронної діяльності України, запропоновані шляхи його оптимізації, розглянуті нові економічні інструменти фінансування природоохоронної діяльності, що широко використовуються у різних країнах світу для стимулювання інвестицій в охорону довкілля, проаналізована можливість запровадження цих інструментів в Україні за сучасних умов.

Система фінансування природоохоронної діяльності в Україні діє неефективно через існування багатьох проблем. Серед них наступні:

- малі надходження до фондів охорони навколишнього природного середовища усіх рівнів, через платіжну неспроможність платників, відсутність єдиного зацікавленого органу, контролюючого правильність та своєчасність платежів, низькі базові нормативи зборів за забруднення;
- недоліки в системі державного обліку та звітності щодо зборів за забруднення довкілля та платежів за спеціальне використання природних ресурсів;
- недовикористання наявних коштів через “розчинення” зборів у бюджетах всіх рівнів, складну і недосконалу процедуру їх отримання;
- нецільове використання коштів, призначених на охорону та відновлення природних ресурсів з фондів охорони навколишнього природного середовища та бюджетів всіх рівнів;
- мала ефективність місцевих екологічних фондів через розпорошеність коштів у численних фондах;
- недосконалість правової основи фінансування природоохоронної діяльності.

Більш детально проблеми, що виникають при фінансуванні природоохоронної діяльності в Україні та функціонуванні Фондів охорони навколишнього природного середовища розглянуті в публікації І.Б. Койнової (2003) [2].

Оптимізувати сучасний механізм фінансування природоохоронної діяльності необхідно шляхом реструктуризації фондів охорони навколишнього природного середовища, “маркування” коштів у бюджетах всіх рівнів України, що надходять за спеціальне

використання природних ресурсів та їх цільового використання.

Необхідність створення Національного екологічного фонду була визнана ще у 1998 р., коли був створений законопроект “Про Національний екологічний фонд”, але до цього часу він не розглянутий Верховною Радою. Прийняття цього закону дасть змогу проводити фінансування природоохоронної діяльності на ринкових засадах, використовувати екологічні збори в повному обсязі і за цільовим призначенням. У законі необхідно визнати екологічні платежі не лише обов’язковими, але й першочерговими. Вихід екологічних фондів з бюджету дозволить витратити кошти не лише у вигляді грантів, а давати позики, кредити, використовувати взаємозаліки. Наприклад у Польщі 34 % надходжень до Екологічних фондів становлять проценти від кредитів та банківських вкладів [3]. Різне збільшення ставок зборів за забруднення довкілля в Україні може не дати позитивного результату через низьку платіжну спроможність більшості підприємств. Слід шукати інші шляхи вирішення проблеми, але й не забувати про необхідність індексації базових нормативів зборів за забруднення довкілля, з врахуванням темпів інфляції.

“Маркування” коштів у Державному бюджеті України, що надходять за спеціальне використання природних ресурсів дозволить більш повно їх використовувати та контролювати їх цільове використання. Для цього необхідно виділити розділи 20 “Охорона навколишнього природного середовища та ядерна безпека” у обласних та місцевих бюджетах в обов’язковому порядку. У 2002 р. такі розділи існують в бюджетах лише деяких областей [7].

Використовуючи досвід фінансування природоохоронної діяльності зарубіжних країн в Україні можна запровадити нові економічні інструменти, які дозволять покращити систему фінансування охорони довкілля, зокрема: податкове кредитування, екологічні векселі, екологічне страхування, торгівля квотами.

Екологічне податкове кредитування. З часу запровадження системи платежів за забруднення довкілля в Україні масово з’явилися підприємства-боржники. Так, у 2002 р у Львівській області Державним управлінням екології і природних ресурсів було пред’явлено збитків, заподіяних внаслідок порушення екологічного законодавства – 1068,231 тис. грн., з яких сплачено 145 тис. грн. [2] (лише 14 %). Частка нарахованих, але фактично несплачених коштів постійно зростає. Компромісним вирішенням проблеми підприємств – хронічних боржників може бути зарахування природоохоронних інвестицій цих підприємств у рахунок внесення платежів за забруднення. Це буде стимулювати підприємства до природоохоронної діяльності: адже підприємства саме тому і здійснюють природоохоронні заходи, що звільняються при цьому від боргів за екологічними платежами. Такий досвід широко застосовується у США і його можна застосовувати на Україні, оскільки в протилежному випадку природоохоронна сфера може взагалі втратити ці кошти.

Використання екологічних векселів. Екологічні витрати як прямі (плата за використання природних ресурсів, за забруднення довкілля, штрафи за порушення природоохоронного законодавства) так і непрямі (зміна технологій на екологічно чисті) часто лягають важким фінансовим тягарем на підприємства. Фінансові можливості держави та суб’єктів господарювання не завжди можуть забезпечити вирішення фінансових проблем у галузі охорони довкілля. В таких випадках у сферу фінансування охорони довкілля можна включати цінні папери, зокрема екологічні векселі.

У 1991 р. ВРУ був прийнятий Закон “Про цінні папери і фондову біржу”, який визнав вексель цінним папером, що засвідчує безумовне грошове зобов’язання векселедавця сплатити після настання строку визначену суму грошей власнику векселя. Вексель широко використовується в Україні у податкових та митних зобов’язаннях, як своєрідний засіб забезпечення сплати податків та митних зборів. У природоохоронній галузі вексель може використовуватись як зобов’язання векселедавця сплатити екологічні платежі (плата за ліцензію, дозвіл на використання природних ресурсів, плата за забруднення довкілля, екологізація технології).

Екологічне страхування. Страхові операції можуть стати одним із джерел фінансування природоохоронної діяльності. Сьогодні основні виробничі фонди на Україні, в тому числі й природоохоронного призначення, зношені. Через Україну проходять численні транзитні трубопроводи, залізничні та автомобільні магістралі, перевозяться екологічно небезпечні вантажі. Все це створює підвищений ризик для довкілля й потребуватиме значних фінансових витрат на ліквідацію наслідків можливих техногенних катастроф. Щорічні втрати від неефективного, нерационального природокористування і забруднення довкілля в Україні ще в 1993 р. були визначені на рівні 15-20% її національного доходу [3].

Згідно чинного українського законодавства, в разі техногенно-екологічної аварії на підприємстві, незалежно від наявності чи відсутності виши за випадок, що завдав значної шкоди фізичним або юридичним особам, з власників джерел екологічної небезпеки вимагатимуть грошових компенсацій. Такі компенсації будуть значно перевищувати фінансові можливості підприємств, тому можуть призвести до банкрутства. Вихід з таких ситуацій – страхування ризиків виникнення техногенно-екологічних аварій чи катастроф. Екологічне страхування – створення резервів грошових ресурсів за рахунок власників підприємств, діяльність яких є екологічно небезпечною, для компенсації збитків, яких зазнав будь-хто з учасників створення цього фонду. В результаті – збитки одного підприємства розподіляються між багатьма особами і стають не такими значними.

Законом України “Про страхування” не передбачено застосування екологічного страхування, тому необхідно прийняти спеціальний закон про екологічне страхування, проект якого вже розроблений.

Торгівля квотами. Кіотський протокол надав можливість застосування ринкових механізмів міжнародного співробітництва для вирішення національних і глобальних екологічних проблем. “Гнучкі механізми”, передбачені у Кіотському протоколі, торгівля квотами на викиди парникових газів, проекти спільного впровадження, проекти механізму чистого розвитку відпрацьовуються в Україні на рівні окремих підприємств і регіонів (зокрема в Запоріжжі). Відпрацювання цих механізмів відкриває перспективу впровадження ринкового механізму торгівлі квотами із залученням значних фінансових ресурсів (іноземних та внутрішніх) для модернізації вітчизняної промисловості, ефективнішого використання енергії та ресурсів.

Кіотський протокол вимагає від України не перевищувати рівня викидів 1990 року протягом 2008–2012 років. Зважаючи на існуючі прогнози розвитку економіки України, викиди парникових газів у період до 2012 р. чи навіть до 2020 р. не досягнуть рівня викидів у 1990 р. Таким чином, в Україні відсутня необхідність скорочувати фактичні викиди парникових газів, що виключає потребу у фінансових ресурсах. Більш того, Україна буде мати надлишкові квоти на викиди парникових газів, які вона зможе продавати на міжнародному ринку. Крім простого продажу надлишкових квот в Україні можна відносно дешево реалізовувати програму скорочення існуючих викидів. Україна може здійснювати заходи зі зменшення викидів парникових газів за рахунок менших витрат, ніж країни Європейського союзу, Канада чи Японія, для яких виконання зобов'язань щодо скорочення викидів тільки за рахунок внутрішніх зусиль є практично неможливе. Дані економічних прогнозів, зроблених на основі міжнародних економічних моделей, свідчать про те, що питома вартість скорочення викидів парникових газів в індустріально розвинутих країнах знаходиться в діапазоні від 50 до 500 доларів США за тону CO_2 . Для порівняння: вартість зниження викидів тону CO_2 в Україні коштує лише 5-20 доларів США [7]. Отже, країни, де вартість скорочення викидів висока, зацікавлені в реалізації проектів скорочення викидів в Україні.

У 2010 році потенційні можливості України щодо продажу квот на викиди парникових газів прогнозуються на рівні 257-367 млн. т CO_2 -еквівалента, а у 2020 році – 147-293 млн. т CO_2 -еквівалента. За оцінками міжнародних дослідницьких установ, Україна матиме

можливість продати надлишкові квоти на викиди парникових газів за ціною 3 – 6 доларів США за тону CO₂-еквіваленту. Це може забезпечити надходження в Україну від 500 млн. до 1 млрд. доларів США до 2012 року [7].

Запровадження запропонованих економічних інструментів для вдосконалення системи фінансування природоохоронної діяльності в Україні потребують законодавчої підтримки та узгодження протиріч у різних законодавчих актах стосовно можливостей фінансування природоохоронної галузі. На виконання Указу Президента України “Про програму інтеграції України до Європейського Союзу” Кабінетом Міністрів України вживаються заходи, спрямовані на поетапну гармонізацію українського законодавства у сфері охорони довкілля та екологічної безпеки з відповідними директивами Євросоюзу. Хоча прийняття відповідних законів, зокрема “Про Національний екологічний фонд” та “Про екологічне страхування” постійно відкладається, що не дозволяє покращити механізм фінансування природоохоронної діяльності.

Нові економічні інструменти у фінансуванні природоохоронної діяльності, проаналізовані у статті, не вичерпують можливі шляхи вдосконалення механізму. Перспективним для України є використання досвіду Швеції у запровадженні екологічних податків; управління та фінансування охорони водних ресурсів за басейновим принципом, що дало позитивні результати у Франції; оздоровлення довкілля в регіоні за “концепцією чарунки” з мінімальними фінансовими ресурсами як у США.

Механізм фінансування природоохоронної діяльності України потребує постійного вдосконалення разом з реформуванням економіки України. Врахування досвіду зарубіжних країн у галузі фінансування охорони довкілля дає змогу оптимально використати всі можливі шляхи фінансового забезпечення природоохоронної діяльності.

Література:

1. Кислый В.Н., Лалин Е.В., Трофименко П.А. Экологизация управления предприятием: Монография. – Сумы: ВТД “Университетская книга”, 2002. – 232 с.
2. Койнова І.Б. Проблеми фінансування природоохоронної діяльності в Україні // Матеріали міжн. конф. до 120-річчя географії у Львівському університеті (24-26 вересня 2003 р.). - Львів: Видничий центр ЛНУ імені Івана Франка, 2003. – С.233-236.
3. Костицький В.В. Екологія перехідного періоду: держава, право, економіка (економіко-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища в Україні). 2-е вид. – К., 2001. – 390 с.
4. Мельник Л.Г. Екологічна економіка: Підручник. – Суми: ВТД „Університетська книга”, 2003. – 346 с.
5. Мельник Л.Г., Сабадаш В.В., Калашник С.Д. Международные торговые процессы как инструмент решения экологических проблем // Методы решения экологических проблем. - Сумы: ВТД “Университетская книга”, 2001. – С. 107-117.
6. Національна доповідь про стан навколишнього природного середовища в Україні за 2000 рік. Міністерство екології і природних ресурсів. – Київ, 2001.
7. Національна доповідь України про гармонізацію життєдіяльності суспільства у навколишньому природному середовищі. Спеціальне видання до 5-ї Все європейської конференції міністрів навколишнього середовища „Довкілля для Європи”. – Київ, 2003. – 125 с.

Summary:

Koynova Iryna. POSSIBILITIES OF USING NEW ECONOMICAL INSTRUMENTS FOR FINANCING ACTIVITY ON PROTECTION OF NATURE IN UKRAINE

Possibilities of improvement of present mechanism of financing Activity on Environmental Protection in Ukraine are discussed in the article. New ecological and economical instruments for optimisation of financing mechanism, especially ecological insurance, ecological promissory notes, ecological tax credits, gout trade, are suggested.