

МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ ЩОДО УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РАЦІОНАЛЬНОГО ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ

В. І. Чижова, О. М. Федчак –

Рада по вивченню продуктивних сил України НАН України, м. Київ

В статье рассматриваются методологические основы формирования национальной финансовой системы природопользования, анализируются источники финансового обеспечения сферы природопользования и приоритетные пути усовершенствования системы финансового обеспечения рационального использования и охраны природных ресурсов. Предлагается методологический подход к формированию усовершенствованного организационно-финансового механизма рационального использования и охраны природных ресурсов и его структурные составляющие. Обосновывается эффективность организационно-финансового механизма рационального природопользования на основе приоритетности инновационно-инвестиционного принципа предупреждения загрязнения окружающей среды.

In the article is considered methodical terms of forming of the national financial system of environment a, is analysed sources of the financial providing of sphere of environment and priority ways of improvement of the system of the financial providing of the rational use and guard of natural resources. Methodological approach is offered in relation to forming of the improved organizational-financial mechanism of the rational use and guard of natural resources and his structural constituents. To Ground efficiency organizationally financial mechanism of rational use of environment on the basis of priority of innovative-investment principle of warning of contamination of environment.

У сучасних умовах удосконалення системи фінансового забезпечення є однією з найважливіших проблем еколого-економічного стимулювання у сфері природокористування.

Фінансування раціонального використання та охорони природних ресурсів у рамках чинного законодавства України має здійснюватись за рахунок державного й місцевих бюджетів, позабюджетних коштів, власних коштів підприємств, інших коштів [1].

Необхідні обсяги фінансування заходів щодо оздоровлення довкілля в Україні оцінюються вітчизняними фахівцями у 1–1,5 млрд дол. США, зарубіжними дослідниками – у 750 млрд дол. США [2].

Зі світового досвіду відомо, що на охорону навколишнього середовища необхідно витратити не менше 2% відсотків ВВП, у той час як в Україні на охорону природи виділяється лише 0,3–0,4% ВВП.

Згідно з чинним законодавством фінансування екологічних проектів відбувається за рахунок державного та місцевого бюджетів, власних коштів підприємств; кредитів та позик фінансових установ; добровільних пожертв донорів (у т. ч. грантів міжнародних організацій); власних коштів громадян, що залучаються на добровільних засадах [3].

Державний бюджет має бути найпотужнішим джерелом збільшення фінансування на природоохоронну діяльність у країні. Обсяг фінансування з державного бюджету залежить від установленого нормативу відрахувань від ВВП, але у більшій мірі

визначається збільшенням темпів економічного зростання. В умовах технологічного прогресу приріст ВВП має відбуватись на основі прогресивних змін у структурі сфери виробництва переважно за рахунок збільшення питомої ваги наукоємного безвідходного виробництва, що в свою чергу потребує великих інвестицій в інноваційну діяльність. Отже нові вимоги сучасного економічного розвитку висувають необхідність включення в систему фінансового забезпечення сфери природокористування організаційно-фінансового механізму раціонального природокористування, що вміщує як невід'ємну його складову комплекс інноваційних інструментів. Світова практика свідчить про те, що значно ефективнішим є попередження викидів забруднюючих речовин у довкілля, ніж ліквідація наслідків цього забруднення. Тобто запровадження у виробництво нових маловідходних та безвідходних технологій, новітніх технологій утилізації промислових і побутових відходів та дотримання міжнародних норм з охорони навколишнього середовища є в сучасних умовах набагато економічно ефективнішим.

Другим потужним джерелом фінансування природоохоронної діяльності в країні є фонди охорони природного навколишнього середовища, що функціонують у складі державного бюджету, регіональних бюджетів, бюджетів сільських, селищних та міських рад. Згідно з законодавством України, основним джерелом наповнення природоохоронних державних, регіональних і місцевих фондів, за

рахунок яких здійснюється часткове фінансування природоохоронної діяльності, є збори за забруднення довкілля, що введено як обов'язковий державний податок.

Економічний принцип компенсації витрат, що пов'язуються із забрудненням навколишнього середовища, затверджений Організацією Економічного Співробітництва і Розвитку (ОЕСР) у 1972 р., було реалізовано в Україні (Постановою Кабміну № 18 від 13.01.92 р.) введенням плати за забруднення довкілля: за викиди в атмосферу забруднюючих речовин стаціонарними й пересувними джерелами; за скиди забруднюючих речовин у водні об'єкти, за розміщення відходів. Ці збори за забруднення стали базою створення регіональних позабюджетних фондів охорони навколишнього природного середовища як додаткового джерела (незалежно від державного й місцевих бюджетів) фінансування природоохоронної діяльності. У зв'язку з тим, що фонди всіх рівнів з 1993 р. знаходяться у складі державного бюджету, то платежі за забруднення атмосферного повітря стаціонарними та пересувними джерелами забруднення, платежі за скиди забруднюючих речовин у поверхневі та внутрішні морські води, платежі за розміщення забруднюючих речовин надходять на спеціальні рахунки у частинах, визначених законодавством України: до державного фонду – 30 %, регіональних фондів – 50 %, місцевих – 20 % [4].

Досвід країн світу, що розвивають інноваційні економічні системи, підтверджує, що економічно вигідніше та доцільніше інвестувати в новітні технології, які зорієнтовані на усунення причини нерационального використання та забруднення природних ресурсів, ніж фінансувати ліквідацію наслідків екологічного лиха. Останнє є надто актуальним у контексті необхідних змін у національній системі природокористування та природовідтворення також у зв'язку з тим, що в підсистемі нарахування плати за використання або забруднення природних ресурсів не закладено в повному обсязі витрат на ліквідацію наслідків нерационального використання природних ресурсів та забруднення навколишнього середовища.

Досягнення мети фінансового забезпечення рационального використання природних ресурсів залежить від реформування вітчизняної податкової системи. Недосконалість податкової системи в Україні характеризується її фіскальною спрямованістю. Вона зорієнтована на значне податкове навантаження на виробничу сферу, і водночас у ній відсутнє достатнє податкове навантаження за використання природних ресурсів. Це протиріччя, що існує на сьогодні, негативно впливає на фінансування заходів природокористування й на розвиток національної економіки. Сучасна податкова система в Україні не виконує регулюючу функцію, що забезпечує стале економічне зростання. Отже,

одним із важливих пріоритетів реформування податкової системи стає спрямування податкового навантаження зі сфери виробництва на ресурсні та екологічні платежі, що проявляється у необхідності реформування ресурсних та рентних платежів, плати за забруднення навколишнього природного середовища. В концепції реформування податкової системи України, схваленій Кабінетом Міністрів України у 2007 р., визначається необхідність удосконалення структури системи оподаткування за рахунок поширення рентних платежів на видобуток нафти, газу та інших корисних копалин і спрямування податкового навантаження з прямих на непрямі податки та ресурсні платежі [5].

До визначених у даній Концепції шляхів реформування системи природно-ресурсних платежів, зокрема, відносяться:

- уведення у практику нової системи природо-ресурсних платежів, що засновуються на принципах рентного доходу;
- формування структури рентних платежів, що включає дві складові: абсолютну ренту, розмір якої не залежить від результатів господарської діяльності підприємств – користувачів природних ресурсів, і диференційну ренту, яка передбачає встановлення вищої плати за використання кращих, більш продуктивних природних ресурсів;
- підвищення розміру плати (поетапного) за використання природних ресурсів, насамперед водних ресурсів, залізних, марганцевих руд, вуглеводнів, облицювальних матеріалів, сировини для виготовлення цементу, кухонної (кам'яної) солі, вапняків;
- розширення бази оподаткування за рахунок залучення земель, зайнятих болотами, ярами тощо; земель несільськогосподарського призначення за межами населених пунктів, щодо яких проведено грошову оцінку.

У концепції також визначено пріоритетні шляхи реформування зборів за забруднення навколишнього природного середовища, до основних з них належить:

- забезпечення регулюючої та стимулюючої функції зборів за забруднення навколишнього природного середовища;
- встановлення величини збору такої, яка відповідала б витратам, пов'язаним з усуненням шкідливого впливу надокілля;
- розширення бази оподаткування зазначеним збором через включення до неї екологічно небезпечної продукції, виробництво, зберігання, транспортування якої негативно впливає на навколишнє природне середовище та здоров'я населення;
- щорічний перегляд нормативів збору за забруднення навколишнього природного середовища з метою виконання стимулюючої функції збору для

впровадження й удосконалення суб'єктами господаювання природоохоронних та екологічно безпечних технологій;

- спрямування коштів збору за забруднення навколишнього природного середовища до бюджетів тих територіальних громад, на території яких розташовані джерела забруднення.

Ігнорування принципу запобігання екологічній шкоді у вітчизняній системі природокористування та природовідтворення надалі посилює функціонування еколого-економічних регуляторів у ролі фінансових платіжів, а отже як засобу нагромадження фінансових ресурсів, що в свою чергу закріплює негативний підхід до оцінки ефективності функціонування системи економічного регулювання природоохоронної діяльності за критеріями зростання екологічних зборів (платежів) та обсягів поповнення ними бюджетних фондів [6].

На сьогодні збори як елемент економічної відповідальності за забруднення виконують свою головну функцію як інструмента наповнення фондів охорони навколишнього середовища всіх рівнів, хоча існує серйозна потреба суттєвого удосконалення механізму формування й використання цих фондів. Проте вони не виконують у повному обсязі стимулюючої, компенсаційної та попереджувальної функції. Тому удосконалення формування системи фінансування й регулювання раціонального використання та охорони природних ресурсів потребує нового підходу, пріоритетним принципом якого має стати інноваційно-інвестиційний принцип попередження забруднення довкілля, який за своєю сутністю визначає, що інвестування в сучасні ресурсозберігаючі, безвідходні й маловідходні технології та новітні обладнання є складовою інвестування в раціональне використання та охорону природних ресурсів. Такий методологічний підхід має бути покладено в основу удосконалення організаційно-фінансового механізму забезпечення використання та охорони природних ресурсів, в якому окремою ґрунтовною складовою має стати інноваційно-інвестиційна, що включає цільове пільгове оподаткування, субсидювання, інвестиційні кредити на впровадження нових, безвідходних, екологічно чистих технологій виробництва; штрафних санкцій за застосування на виробництві старих технологій, забруднюючих навколишнє середовище при наявності доступних еколого-безпечних технологій; приведення національних екологічних стандартів, дія яких в Україні поширюється тільки на використання та забруднення навколишнього середовища, до системи екологічних стандартів країн Європейського Союзу, у складі якої функціонують екотехнологічні стандарти, тощо [7].

Вітчизняний організаційно-фінансовий механізм раціонального використання та охорони природних ресурсів знаходиться на стадії формування. В ньому ще не діють такі елементи, як кредитуван-

ня природоохоронних заходів, пільгове оподаткування, субсидювання екологічної інфраструктури, вітчизняного ринку екологічних послуг, зокрема, екологічного аудиту й екологічного страхування та ін. До цього слід додати неузгодженість законів та підзаконних актів щодо природокористування з іншими законами України, неврегульованість питань використання державного й місцевого фінансових ресурсів на природоохоронні заходи та системи контролю за цим процесом [8].

Усі ці та інші чинники заважають відтворенню природно-ресурсного комплексу України. На сьогодні в цьому процесі винятково гостро стає проблема забруднення навколишнього середовища побутовим сміттям.

У законі України "Про благоустрій населених пунктів" (ст. 36) указано, що організація санітарного очищення територій, які належить до комунальної власності, фінансується за рахунок коштів державного бюджету. Благоустрій присадибних ділянок фінансується за рахунок коштів їх власника або користувачів. Фінансування заходів із благоустрою населених пунктів може здійснюватись також за кошти державного бюджету, місцевих бюджетів, коштів підприємств, установ, організацій, добровільних внесків юридичних осіб та громадян, інших джерел [9].

Проте регіональними сміттєвими звалищами зайняті сотні гектарів, вони забруднюють воду, землю, ліс, атмосферу, і для утилізації цих відходів необхідні значні обсяги фінансування.

Ставлення до проблеми забруднення навколишнього середовища побутовим сміттям потребує кардинальної зміни на всіх рівнях управління. Побутове сміття являє не меншу загрозу, ніж виробничі відходи. В його складі знаходяться токсичні компоненти, які становлять потенційну загрозу для здоров'я людей та навколишнього середовища. Отже побутове сміття необхідно класифікувати як комунально-побутові відходи і відповідно удосконалювати систему фінансування для впровадження сучасних нових технологій утилізації цього типу відходів. Крім того, при виборі технології утилізації комунально-побутових відходів з точки зору її екологічної та економічної оцінки необхідно і доцільно надавати пріоритет екологічному підходу.

Інноваційно-інвестиційний принцип охорони довкілля також визначає, що виробник повинен вибирати такі технології виробництва, які дозволяють запобігти створенню відходів або мінімізувати їх кількість. При цьому виробник повинен організувати переробку цих відходів в іншому технологічному процесі на своєму підприємстві як вторинної сировини, але не відправляти їх на звалища.

Удосконалення організаційно-фінансового механізму раціонального використання та охорони природних ресурсів повинно відбуватись, як показують дослідження, на методологічній основі,

що розширює комплекс принципів, забезпечує підвищення ефективності його структури й взаємодію його складових та дієздатність.

Сутність удосконалення з метою досягнення більш високої ефективності організаційно-фінансового механізму раціонального використання та охорони природних ресурсів полягає у визначенні необхідних взаємозалежних його складових, результатом взаємодії яких є, з одного боку, попередження нераціонального використання природних ресурсів та забруднення довкілля; з другого – фінансове забезпечення, що необхідно для реалізації заходів раціонального природокористування та очищення від відходів навколишнього середовища.

Виходячи з того, що складові організаційно-фінансового механізму, по-перше, існують як пов'язані між собою ланцюжки причинно-наслідкових зв'язків; по-друге, їх відрізняє наявність власних закономірностей функціонування, ми вбачаємо, що зцієї точки зору можливе та необхідне формування та функціонування такого механізму як цілісного, здатного забезпечити підвищення ефективності. Застосовуючи системний підхід щодо формування організаційно-фінансового механізму раціонального використання та охорони природних ресурсів, ми пропонуємо до його структури включати такі складові, як інноваційно-інвестиційну, організаційно-фінансову й інституціональну.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25 червня 1991 року // Екологія і закон: екологічне законодавство України у 2-х кн. – К.: Юрінком Інтер, 1997. – Кн. 1 – С. 14–52.
2. Поливанов М. Катастрофу можно отменить. – Ростов-на-Дону: Изд-во Рост. ун-та, 1995. – С. 13.
3. Хлобистов Е.В. Вдосконалення системи фінансування природоохоронних проектів // Регіональна економіка. – 2003. – №4. – С. 34.
4. Кравців В.С. Регіональна екологічна політика в Україні та механізми її реалізації. – НАН України. Ін-т регіональних досліджень. – Львів, 2007 – 72 с.
5. Концепція Стратегії національної екологічної політики України на період до 2020 року / Міністерство охорони навколишнього середовища України. <http://ecoclub.kiev.ua>.
6. Зіновчук Н.В. Екологічна політика в АПК: економічний аспект // Львів: Львівський держ. аграрний ун-т, ННВК, ТАВ, 2007. – 394 с.
7. Лукьянчиков Н.Н., Потравный И.М. Экономика и организация природопользования. – М.: ЮНИТИ – ДАНА, 2002. – С. 383.
8. Царенко О.М. Толбатова С.В. Економіко-організаційний механізм забезпечення якості продукції АПК // Науковий вісник аграрної науки Причорномор'я Миколаївської державної аграрної академії. У 2-х т. – Миколаїв: МДАУ, 2001. – Т.1. – С. 204.
9. Закон України „Про благоустрій населених пунктів” // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2005. – № 49. – Ст. 517.