

УДК 502.3

Економіка природокористування та охорони навколишнього середовища

Арестов С.В. (Arestov S.V.)

*кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри економіки природокористування
Одеського державного екологічного університету*

**ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ИНВЕСТИЦИОННОЙ СРЕДЫ В
УКРАИНЕ В СФЕРЕ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ
PERSPECTIVES OF INVESTMENT ENVIRONMENT IN UKRAINE IN
THE FIELD OF NATURAL RESOURCES**

Анотація: в даній статті проведено дослідження, яке показує, що велика частина природних комплексів (агроландшафти, меліоративні системи, берегові зони, польдери і ін.) перетворені в природно-техногенні системи, що функціонують на базі відповідного типу менеджменту. Їх ефективне функціонування вимагає технічної організації, частина з них вимагає ренатуралізації, а отже, відповідних фінансових і матеріальних вкладень. Таким чином, сама практика ресурсокористування і природокористування вимагає інвестиційних підходів, комплексність і обґрунтування яких розглянуті в даній науковій роботі.

Ключові слова: екологічні фонди, еколого-економічний збір, природні ресурси, природоохоронні заходи, природоохоронні інвестиції, еколого-економічні інструменти, пільги при здійсненні заходів з охорони навколишнього середовища, природно-заповідний фонд.

Аннотация: в данной статье проведено исследование, показывающее, что большая часть природных комплексов (агроландшафты, мелиоративные системы, береговые зоны, польдеры и др.) превращены в природно-техногенные системы, функционирующие на базе соответствующего типа

менеджмента. Их эффективное функционирование невозможно без технической организации, часть из них требует ренатурализации, а следовательно, соответствующих финансовых и материальных вложений. Таким образом, сама практика ресурсопользования и природопользования требует инвестиционных подходов, комплексность и обоснование которых рассмотрены в данной научной работе.

Ключевые слова: экологические фонды, эколого-экономический сбор, природные ресурсы, природоохранные мероприятия, природоохранные инвестиции, эколого-экономические инструменты, льготы при осуществлении мероприятий по охране окружающей среды, природно-заповедный фонд.

Annotation: in this paper a study showing that most of the natural systems (agricultural landscapes, drainage systems, coastal zones, polders, etc.) converted to natural and man-made systems that operate on the basis of the appropriate type of management. Their effective functioning is impossible without technical organization, some of them require re-naturalization and, therefore, the appropriate financial and material investments. Thus, the very practice of resource and environmental management requires investment approaches, complexity and rationale of which are considered in this research.

Keywords: environmental funds, ecological and economic gathering, natural resources, environmental protection measures, environmental investments, environmental and economic instruments, incentives in the implementation of measures for environmental protection, nature reserve fund.

Постановка проблемы. Главные источники финансирования природоохранной деятельности – это Государственный бюджет и национальный фонд охраны окружающей среды.

Для финансирования природоохранных затрат, связанных с воспроизведением и охраной природных ресурсов, в Государственном бюджете Украины уже в 1994 года был создан отдельный раздел "Охрана окружающей

природной среды и ядерная безопасность". Разделом были предусмотрены расходы на охрану и рациональное использование водных, минеральных, земельных ресурсов, создание лесных насаждений и полезащитных полос, сохранение природного заповедного фонда, содержание местных природоохранных органов. В местных бюджетах только в отдельных областях существуют разделы "Охрана окружающей естественной среды". Тем не менее, по данным Министерства финансов в 2013 г. в 10 областях осуществлялись расходы по этим разделам лишь на 1,8 млн. грн.

Источника поступлений в Государственный бюджет, а именно платежи за использование природных ресурсов дают намного больше поступлений, чем платежи за загрязнение окружающей среды (вода, воздух и отходы). Определенную часть поступлений от платежей за использование природных ресурсов можно было бы причислить к целевым фондам по существующему закону, но этот закон не применяется в полной мере, учитывая то, что эти платежи считались до последнего времени одним из важных источников поступлений в Государственный бюджет Украины. Еще одним источником поступлений являются штрафы, которые назначаются в случае нарушения экологического законодательства.

В рамках программы двусторонней помощи правительством Дании реализован ряд многоцелевых инвестиционных проектов, направленных на реконструкцию коммунально-хозяйственных объектов в 9 городах Украины, проводятся исследования относительно осуществления инвестиционного проекта (общий объем 100 млн. долларов США) по решению проблемы обращения с отходами в г. Киеве. В рамках программы помощи правительство Японии отработывает проект по очистке сточных вод в г. Кривой Рог.

В фондах охраны окружающей природной среды в Украине, согласно законодательству, концентрируются средства от уплаты сбора за загрязнение окружающей природной среды и поступлений от штрафов и исков, которые в полном объеме направляются на целевое финансирование природоохранных и ресурсосберегающих мероприятий [8, с.5].

Анализ последних исследований и публикаций. В исследование и анализ перспектив развития инвестиционной среды в Украине в сфере природопользования большой вклад внесли украинские ученые Б.В. Буркинский [2,3], Т.П. Галушкина[4], В.Г. Ковальов[2], Н.Г.Ковальова[2], Л.Г. Мельник[5], В.М. Степанов[2], С.К.Харічков[3].

Не решенные раньше части общей проблемы. Оценка эффективности использования эколого-экономических инструментов и функционирование системы экономического регулирования природоохранной деятельности до сих пор определяется преимущественно уровнем роста объемов экологических сборов и поступлений от них в бюджеты всех уровней. Объемы аккумулированных финансовых ресурсов от сбора за специальное использование природных ресурсов в государственном бюджете 2013 оцениваются в 1041,65 млн. грн., а сумма поступлений в фонды охраны окружающей природной среды всех уровней составляет 319,4 млн. грн. (рис.1.).

Действующим экологическим законодательством установлена непосредственная связь между выполнением природоохранных мероприятий и источниками их финансирования. Финансирование расходов из бюджетов, в том числе и природоохранных мероприятий, определяется Бюджетным кодексом Украины, Законом Украины о Государственном бюджете на соответствующий год и местных советов относительно соответствующих бюджетов. Упорядочение процесса составления и утверждение смет, переход на казначейское обслуживание бюджета обеспечивает использование средства по целевому назначению [7].

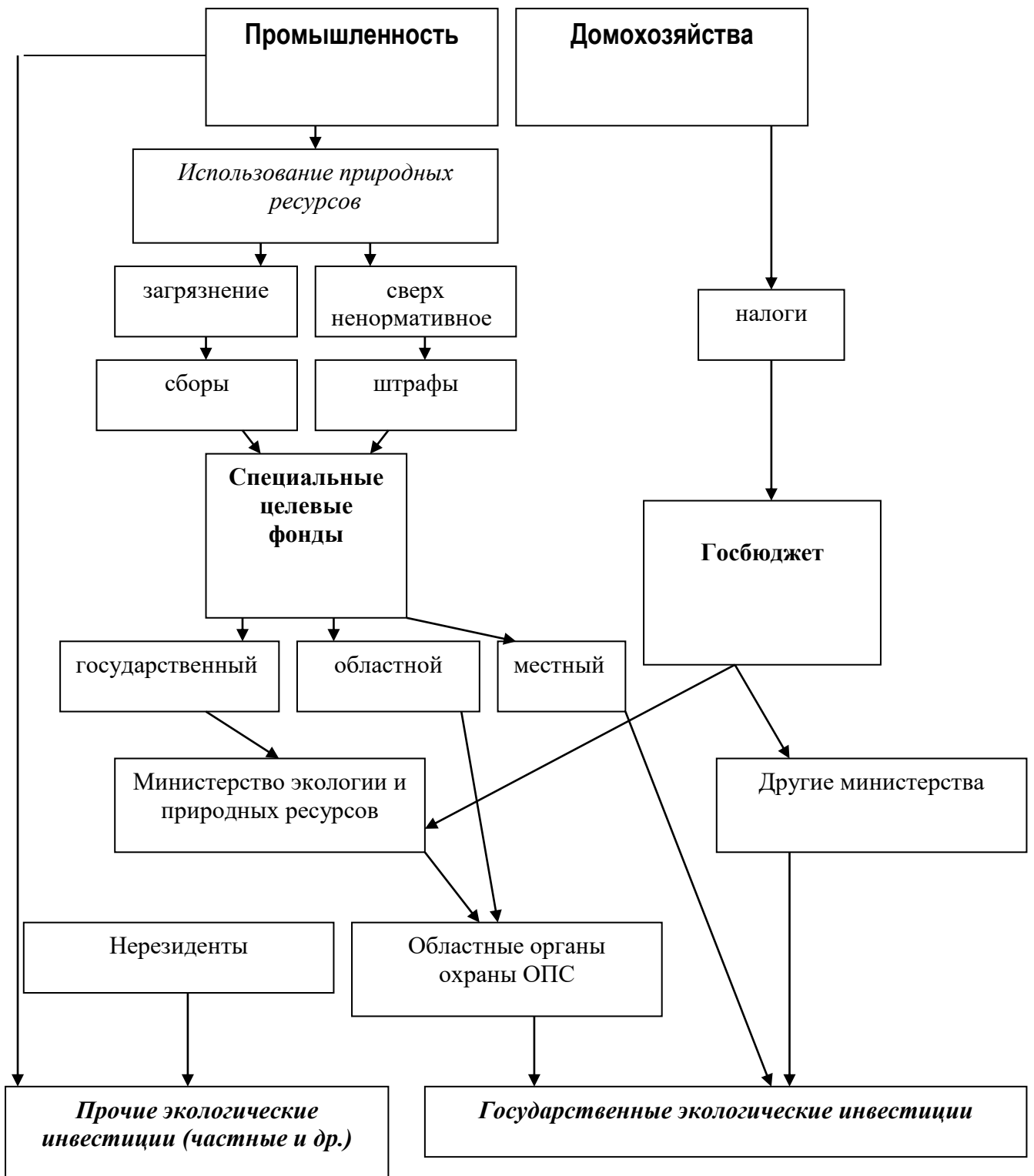


Рис. 1. Структура финансирования природоохранных инвестиций в Украине.

Целью статьи является рассмотрение проблем, связанных с перспективами развития инвестиционной среды в Украине в сфере природопользования.

Изложение основного материала исследования. Министерство экологии и природных ресурсов проводит дальнейшую работу по развитию экономического механизма природоохранной деятельности и, в первую очередь, по упрощению механизма взывания сбора за загрязнение окружающей природной среды. В результате проведенной работы по улучшению взывания этого сбора, существенно возросли поступления в фонды охраны ОПС. Например, в 2006 г. в эти фонды поступило 187,1 млн. грн. Цель экономического регулирования природоохранной деятельности в Украине состоит в стимулировании природопользователей к рациональному и экономному использованию природных ресурсов, сохранению и воспроизводству окружающей природной среды, а также в финансирование природоохранных мероприятий и работ [6].

В 2013 году на охрану окружающей природной среды за счет государственного и местных бюджетов были утверждены расходы в сумме 1360,3 млн. грн. (с учетом внесенных изменений), в том числе за счет государственного бюджета - 1009 млн. грн. и местных бюджетов - 351,3 млн. гривен. Фактически использовано (по данным Госказначейства) 1181,2 млн. грн. (или 86,8% от утвержденной суммы), в том числе за счет государственного бюджета - 895,8 млн. грн. (соответственно 88,7%) и местных бюджетов - 285,4 млн. грн. (соответственно 81,2%). [6].

Из государственного бюджета по разделу функциональной классификации расходов "Охрана окружающей природной среды" в 2013 году было направлено 895,8 млн. грн., в том числе, за счет общего фонда бюджета - 746,3 млн. грн. и за счет специального фонда - 149,5 млн. гривен. На охрану окружающей природной среды фактически было использовано 88,8% от утвержденной на 2004 год суммы расходов Госбюджета.

Важно указать, что текущие расходы составляли в 2009 г. 79% от всех затрат, тогда как на капитальный ремонт природоохранных фондов тратилось лишь

8,3%, а на новое строительство (капитальные вложения) - 12,7%. В 2013г. Инвестиции в основной капитал на охрану окружающей естественной среды и рациональное использование природных ресурсов значительно увеличились.

В структуре расходов раздела "Охрана окружающей естественной среды" Государственного бюджета Украины основная часть (свыше 80 процентов) средства выделялась в 2013г. на мероприятия, связанные с предотвращением и ликвидацией загрязнения окружающей естественной среды. Из них 52% представляют расходы на ликвидацию вторичного загрязнения окружающей природной среды, к которым относятся преимущественно мероприятия, связанные с выводом из эксплуатации Чернобыльской АЭС, радиологической защитой населения и экологическим оздоровлением территории, радиоактивного загрязнения, очисткой сточных вод, реструктуризацией и ликвидацией предприятий горной химии и осуществлением неотложных природоохранных мероприятий в зоне их деятельности и т.п..

На охрану и рациональное использование природных ресурсов в 2013г. направлялось до 24% общей суммы средств, которое выделялось на мероприятия, связанные с предотвращением и ликвидацией загрязнения окружающей природной среды. При этом приоритетным оставалась защита территорий от вредного действия вод, учитывая тот фактор, что отрицательные последствия наводнений и подтопления проявляются на 27 % территории Украины (165 тыс. кв. километров), где проживает почти треть населения.

На утилизацию отходов (промышленного и сельскохозяйственного производства, утилизацию боеприпасов, остатков химического оружия и других) тратилось почти 24% общей суммы средств, которые выделялись на мероприятия, связанные с предотвращением и ликвидацией загрязнения окружающей естественной среды.

Вообще по итогам выполнения как Сведенного, так и Государственного бюджета на охрану окружающей естественной среды в 2013г. отмечается значительное отставание от утвержденного уровня финансирования

природоохранных мероприятий. В частности, соответствующее расхождение по Сведенному бюджету составляет 13,2%, а по Государственному бюджету - 12%.

В общей структуре затрат на охрану окружающей естественной среды в 2013 году наибольшую долю (как и раньше) составляли собственные средства предприятий, организаций и учреждений страны, за счет которых было освоено 1005,9 млн. грн. основного капитала на охрану окружающей природной среды и рационального использования природных ресурсов (67,8 % общего объема затрат). В 2013г. на капитальный ремонт основных производственных фондов природоохранного назначения и на текущие затраты на природоохранные мероприятия предприятиями, организациями и учреждениями страны было израсходовано 97% от суммарных затрат.

С целью улучшения финансирования природоохранных мероприятий и содействие внедрению экономического механизма обеспечения охраны окружающей среды постановлением Кабинета министров Украины от 24.05.2004г. №666 был создан Государственный фонд стимулирования и финансирование мероприятий из охраны окружающей естественной среды, который с 2005 г. должен был обеспечивать целевое финансирование мероприятий из охраны окружающей среды, в том числе научных исследований по этим вопросам и мероприятиям, связанным с внедрением экономического механизма охраны окружающей природной среды за счет Государственного фонда охраны окружающей природной среды в составе государственного бюджета, определенное на соответствующие цели на безвозвратной основе, на условиях возврата (как льготных коротко- и долгосрочных ссуд) и на условиях удешевления кредитов коммерческих банков (как возмещение процентов по кредитам коммерческих банков).

Государственные затраты на экологические программы общенационального уровня осуществляются, главным образом, Министерство экологии и природных ресурсов, незначительная часть таких затрат осуществляется также и другими министерствами. Ход выполнения государственных программ

проиллюстрирован нами ниже на примере «Общегосударственной программы охраны и воспроизводства окружающей среды Азовского и Черного морей».

Местные управления экологии не имеют большой самостоятельности и потому могут использовать средства на охрану окружающей среды только из местных целевых экологических фондов. Соответственно официальных данных, удельный вес текущих экологических затрат на капитальный ремонт средств природоохранного назначения, финансируемых промышленным сектором, со временем значительно возрос.

Среди основных экономических мер обеспечения природоохранной деятельности необходимо рассмотреть и предоставление предприятиям, учреждениям и организациям, а также гражданам налоговых льгот при осуществлении мероприятий по охране окружающей среды. Законом Украины "Об охране окружающей естественной среды" (статья 41, 48) предусмотрено предоставление предприятиям, учреждениям и организациям, а также, гражданам налоговых льгот при внедрении ими малоотходных, энерго- и ресурсосберегающих технологий и использование нетрадиционных видов энергии, осуществление других мероприятий по охране окружающей природной среды, и в случае реализации мероприятий по рациональному использованию природных ресурсов.

С этой же целью ряд налоговых льгот предусмотрен Законами Украины "О природно-заповедном фонде" (статья 49), "Об отходах" (статьи 38, 40). Важными разделами экологических затрат остаются меры по охране земель [9]. Среди структуры инвестиций в основной капитал на охрану и рациональное использование земель ведущей статьей являются противоэрозийные гидротехнические сооружения.

Как показательный пример эффективности выполнения государственной программы, предполагающей целый ряд природоохранных инвестиций может быть рассмотрена «Общегосударственная программа охраны и воспроизводства окружающей среды Азовского и Черного морей» утвержденная Законом Украины от 22.03.2001 №2333-III (в дальнейшем - Программа), направленная

на обеспечение выполнения Конвенции о защите Черного моря от загрязнения, Министерской декларации о защите Черного моря и Стратегического плана действий по воспроизводству и защите Черного моря.

Цель рассматриваемой Программы состоит в разработке государственной политики, стратегии и плана действий, направленных на предотвращение роста антропогенного давления на окружающую среду Азовского и Черного морей, содействие развитию экологически безопасных видов деятельности в Азово-Черноморском регионе, сохранение и восстановление био-, ландшафтного разнообразия и ресурсов морей, создание благоприятных условий для проживания, оздоровление и отдыха населения.

Среди главных Задач Программы - решение комплекса экологических проблем Азово-Черноморского региона в контексте поэтапного улучшения экологического состояния Азовского и Черного морей, в частности, путем: уменьшения уровня загрязнения морей и антропогенной нагрузки на морские экосистемы; снижения риска для здоровья человека, связанного с загрязнением морских вод и прибрежной полосы морей; внедрения мероприятий по сохранению и воспроизведению био- и ландшафтного разнообразия; сбалансированного использования и воспроизводства морских биоресурсов, развития аквакультуры; предотвращение разрушения морского берега, охраны земель в прибрежной полосе морей; создание системы интегрированного управления природопользованием в прибрежной полосе морей; дальнейшего развития международного сотрудничества в вопросах охраны и воспроизведение окружающей среды Азовского и Черного моря.

Основными источниками финансирования Программы являются Государственный бюджет Украины, в том числе Государственный фонд охраны окружающей природной среды, местные бюджеты, в том числе, местные фонды охраны окружающей природной среды, и прочие, не запрещенные законодательством источники финансирования (собственные средства предприятий, организаций, инвестиции и т.п.).

Анализ данных по выполнению Программы за 2001-2005 гг. показывает что по Украине в целом 24 % расходов осуществлялось из госбюджета, 46% из местных бюджетов, 30% из других источников, включая, частные инвестиции.

Особенностью финансирования Программы и в 2006 году стало превалирование в затратах расходов на берегоукрепительные сооружения, составляющие 87,5% от валовых затрат. Большая часть из этих расходов относится к затратам организаций-застройщиков морского побережья, использующих мероприятия по берегоукреплению для смежных строительных целей размещения различных объектов.

Зачастую эффекты от такой деятельности могут быть кардинально отличающимися от природоохранных целей. Отсутствие природоохранных эффектов подразумевает нулевую или отрицательную эффективность «природоохранных» мероприятий [10]. Такая тенденция в государственном планировании лишний раз подчеркивает необходимость внедрения подходов к «эффектной» оценке природоохранных мероприятий, включающей результаты (прогнозные и фактические — экологические, ресурсные, сведенные к экономическим показателям) от природоохранных мероприятий и их экономического эквивалента — природоохранных инвестиций. Анализу предложений подходов такого рода посвящены последующие параграфы работы.

Текущий анализ показывает, что в настоящее время практически не используется механизм финансирования природоохранных мероприятий на капитальный ремонт оборудования с использованием экологических фондов, доля финансирования направляется из собственных средств предприятий. Текущие затраты на основные природоохранные мероприятия распределились следующим образом: 86,5% (79,7 млн. грн.) от суммарного объема средства использованы на охрану и рациональное использование водных ресурсов, 5,6% (5,2 млн.грн.) - на хранение и обезвреживание отходов производства и бытовых отходов, 4,0% (3,7 млн.грн.) на охрану атмосферного воздуха и на охрану и рациональное использование земель, 3,9% (3,6 млн.грн.) на охрану и

рациональное использование минеральных, растительных животных ресурсов и сохранение природно-заповедного фонда.

Важную информацию можно получить путем сравнения объемов затрат на охрану окружающей среды Украины с объемами таких затрат двух ее соседей – Беларуси и Польши. В таблице 1.20 приводятся данные об инвестиционном компоненте экологических затрат этих трех стран.

Общий объем инвестиций в охрану окружающей среды в Польше в 2000 году составил приблизительно 2,2 млрд. долларов США против 124 млн. долларов США в Украине и 53 млн. долларов США в Беларуси. Такое расхождение является намного более впечатляющим, если учесть, что общий объем экологических затрат в Украине приближается к 600 млн. долларов США (2002). Сравнение затрат Украины на охрану окружающей среды с соответствующими показателями других стран может создать представление об эффективности использования таких средств.

Удельный вес затрат на охрану окружающей среды в ВВП стран Центрально-Восточной Европы (ЦВЕ) выше, чем в странах ОЭСР. Показатели Украины за 2000 год сравнимы со странами ЦВЕ. От стран этой группы Украину отличает доля инвестиционных затрат в общем объеме экологических затрат. В странах ОЭСР этот показатель в среднем составляет 27 %, но фактически во многих странах он намного выше. В Украине эта доля достигает приблизительно 22 %.

Коллегия Счетной палаты Украины проводила проверку использования средств Государственного фонда охраны окружающей естественной среды в 2007-2009 годах, результаты которой зафиксировали неэффективное управление бюджетными ассигнованиями этого фонда. В частности, результаты аудита показали, что в 2007 году четвертая часть средств и пятая - в 2008 году (всего 51,5 млн. грн.) не были использованы, причем каждая третья израсходованная гривна средств Фонда направлена на мероприятия, которые не имеют непосредственного влияния на окружающую среду [7]. Одновременно следует учесть неравномерность поступлений средств в Фонд, их

концентрацию в конце финансового года, что, в свою очередь, не дает возможности планировать его работу последовательно.

Выводы. Глобальный экологический кризис, комплекс проблем выживания человечества требует незамедлительного и адекватного ответа. Причина этого кризиса кроется в особенностях экономической системы, созданной человечеством, технологическими направлениями, которые имеют в настоящее время наибольшее развитие и естественными законами развития экосистем. Вместе с этим, внутренний потенциал человечества настолько велик и возможность мобилизации духовной мощи далеко не исчерпаны. При соответствующем целеполагании может быть решен вопрос формирования соответствующего методологического и методического базиса решений. В этом плане имеются достаточные заделы в направлении формирования концепции устойчивого развития, экологического менеджмента ресурсно-экологической безопасности. Хотя вопрос прямого замещения капиталом природных ресурсов является крайне дискуссионным, на наш взгляд особое место в решении всего комплекса экологических вопросов и проблем должно сыграть инвестирование.

Анализ использования средств фондов охраны в Украине свидетельствует о значительных недостатках. К основным причинам низкой эффективности местных экологических фондов, в первую очередь сельских, поселковых и городских, относится большое их количество. На сегодня де-факто это целевые бюджетные счета, распорядителями которых являются соответственно Министерство экологии и природных ресурсов, сельские, поселковые, городские, районные, областные советы. Всего таких фондов - свыше 1,6 тыс. Таким образом, на местном уровне существует значительное количество мелких фондов, финансовые возможности которых не разрешают осуществлять те практические природоохранные мероприятия, которые нуждаются в значительных капитальных вложениях. Дальнейшее усовершенствование экономического механизма природоохранной деятельности и природопользования на государственном уровне связывается с созданием Национального экологического фонда с профессиональным кадровым

обеспечением, которое разрешит ввести финансовую систему управления экологическими платежами на рыночных началах, позволит сконцентрировать средства разных источников для направления их на природоохранные мероприятия, использовать экологические платежи в полном объеме и по целевому назначению, привлекать средства других источников (в частности иностранных) для финансирования неотложных экологических работ, не требуя при этом дополнительных расходов с государственного и местных бюджетов.

Литература

1. Местное экологическое планирование: опыт Мариуполя. Сергеев С., Левицкая Е., Кокшарова — К. / Агентство охраны окружающей среды США, 2002. — 52 с.
2. Буркинский Б.В., Ковалев В.Г., Ковалева Н.Г., Колонтай С.Н., Павленко Е. П., Розмарина А.Л., Степанов В.Н. Инвестирование природоохранной деятельности. — Одесса: Институт проблем рынка и экономико-экологических исследований НАН Украины, 2002. - 224 с.
3. Буркинский Б.В., Степанов В.Н., Харичков С.К., Крисиллов А.Д. Научные основы формирования концепции устойчивого развития региона: новые идеи и решения. — Одесса: ИПРЭЭИ НАНУ, 1996. - 42 с.
4. Галушкина Т. П., Крутякова В.И. Экологическая политика и механизм ее реализации на региональном уровне. — Одесса НАН Украины, ИПРЭЭИ НАН Украины, 2010. - 112 с.
5. Мельник Л.Г. Экологическая экономика: Учебник / Леонид Григорьевич Мельник. - Суми : Университетская книга, 2001. - 350 с.
6. Национальный доклад Украины о гармонизации жизнедеятельности общества в окружающей природной среде. Ответ. рук. д.э.н., проф. В.Я. Шевчук. – Київ: ПРООН “Программа содействия устойчивому развитию в Украине”.— К., 2003. — 184 с.

7. Національна доповідь про стан навколишнього природного середовища. Міністерство охорони навколишнього природного середовища. Рада по вивченню продуктивних сил України, — Київ, 2005. — 227 с.
8. Орлов П. Экономика эффективности инвестиций. // Экономика Украины, 1997. — № 10. — С. 30- 49.
9. Степанов В.Н., Бесфамильный Г.А., Христенко С.И. Экономико-экологическое прогнозирование и управление // Морехозяйственный комплекс: в 2 т. / АН УССР. Одес. отд-ние Ин-та экономики; Редкол.: Б.В.Буркинский (гл. ред.), В.Н Степанов, В.А. Дергачев и др. — Киев: Наук думка, 1991. — 352 с.
10. Федцов В.Г. Экология и экономика природопользования: Учебно-методическое пособие / Владимир Георгиевич Федцов и Леонард Аркадьевич Дрягилев ; И.о. Ин-т рус. предпринимательства ; Под ред. П. В. Забелин . - М. : РДЛ, 2002. - 232 с.