

СЕКЦІЯ 6 ЕКОНОМІКА ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ ТА ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА

УДК 502.3

Арестов С.В.*кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри економіки природопольовання
Одеського державного екологічного університета*

ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ИНВЕСТИЦИОННОЙ СРЕДЫ В УКРАИНЕ В СФЕРЕ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

PERSPECTIVES OF INVESTMENT ENVIRONMENT IN UKRAINE IN THE FIELD OF NATURAL RESOURCES

АННОТАЦИЯ

В статье проведено исследование, которое показывает, что значительная часть природных комплексов (аглоландшафты, мелиоративные системы, береговые зоны, пolders и т.п.) преобразованы в природно-техногенные системы, функционирующие на базе соответствующего типа менеджмента. Эффективное их функционирование требует технической организации, в частности, ренатурализации. Таким образом, сама практика пользования природными ресурсами требует инвестиционных подходов, комплексность и обоснование которых рассмотрены в этой 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.

АНОТАЦІЯ

У статті проведено дослідження, яке показує, що значна частина природних комплексів (аглоландшафти, меліоративні системи, берегові зони, польдери тощо) перетворені в природно-техногенні системи, що функціонують на базі відповідного типу менеджменту. Ефективне їх функціонування вимагає технічної організації, зокрема, ренатуралізації. Таким чином, сама практика користування природними ресурсами вимагає інвестиційних підходів, комплексність і обґрунтування яких розглянуто в цій науковій роботі.

Ключові слова: екологічні фонди, еколого-економічний збір, природні ресурси, природоохоронні заходи, природоохоронні інвестиції, еколого-економічні інструменти, пільги під час здійснення заходів щодо охорони навколишнього середовища, природно-заповідний фонд.

ANNOTATION

The article conducted a study that shows that a significant part of natural systems (agricultural landscapes, drainage systems, coastal areas, polders, etc.) converted into natural-anthropogenic systems that operate on the basis of the appropriate type of management. Their effective functioning requires technical organizations, in particular, of re-naturalization. Thus, the very practice of using natural resources requires investment approaches, complexity and justification which are reviewed in this research work.

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 бюджет страны и национальный фонд охраны окружающей среды.

Для финансирования природоохранных затрат, связанных с воспроизведением и охраной природных ресурсов, в государственном бюджете Украины в 1994 г. был создан отдельный раздел «Охрана окружающей природной среды и ядерная безопасность», в котором были предусмотрены расходы на охрану и рациональное использование водных, минеральных, земельных ресурсов, создание лесных насаждений и защитных полос, сохранение природного заповедного фонда, содержание местных природоохранных органов. В местных бюджетах и только в отдельных областях существуют разделы «Охрана окружающей естественной среды». Тем не менее, по данным Министерства финансов Украины, в 2013 г. в 10 областях осуществлялись расходы по этим разделам лишь на 1,8 млн грн.

Источник 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, 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 по поводу осуществления инвестиционного проекта (общий объем 100 млн дол. США) и решению проблемы обращения с отходами в г. Киеве. В рамках программы помощи правительство Японии отработывает проект по очистке сточных вод в Кривой Рог.

В фондах охраны окружающей природной среды Украины, 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. Буркинский [2; 3], Т. Галушкина [4], В. Ковалёв [2], Н. Ковалёва [2], Л. Мельник [5], В. Степанов [2], С. Харичков [3].

Выделение не решенных ранее частей 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 на 2013 г. оцениваются в 1041,65 млн грн, а сумма поступлений в фонды охраны окружающей природной среды всех уровней составляет 319,4 млн грн (см. 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].

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 эко-

номического механизма природоохранной деятельности, в первую очередь, по упрощению механизма взыскания сбора за загрязнение окружающей природной среды. В результате проведенной работы по улучшению взыскания 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 тех, кто пользуется природными ресурсами, к рациональному и экономному их использованию, сохранению и воспроизводству окружающей природной среды, а также в финансировании природоохранных мероприятий и работ [6].

В 2013 г. 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, местных бюджетов – 351,3 млн грн. По данным Госказначейства, фактически использовано 1181,2 млн грн, или 86,8% утвержденной суммы, в том числе за счет государственного бюджета – 895,8 млн грн, или 88,7%, местных бюджетов – 285,4 млн грн, или 81,2% [6].

Из государственного бюджета по разделу функциональной классификации расходов «Охрана окружающей природной среды» в 2013 г. было направлено 895,8 млн грн, в том числе за счет общего фонда бюджета – 746,3 млн грн, за

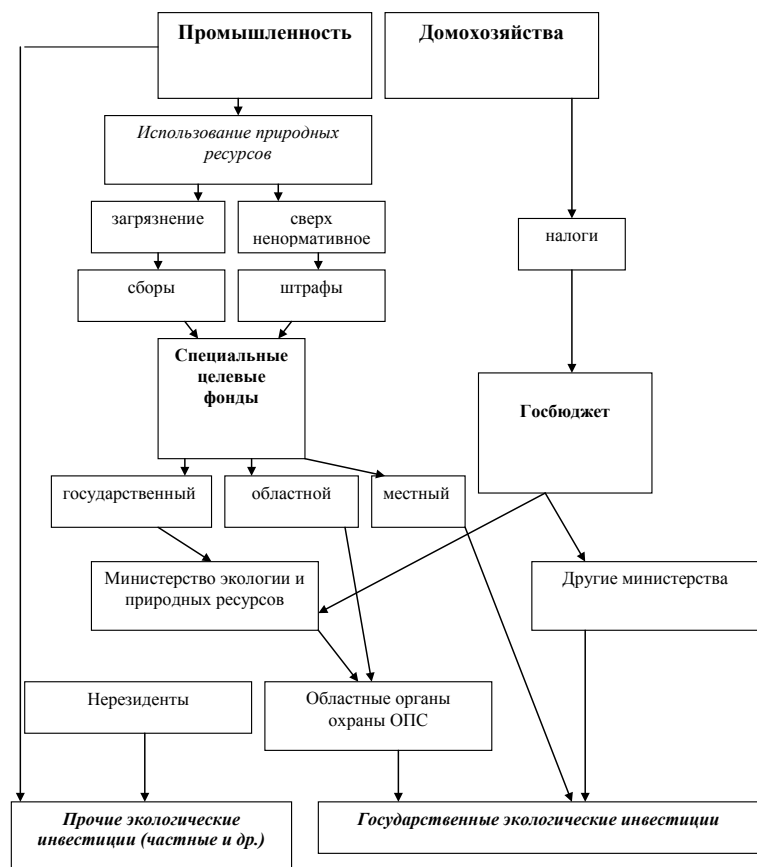


Рис. 1. Структура финансирования природоохранных инвестиций в Украине

счет специального фонда – 149,5 млн грн. На охрану окружающей природной среды фактически было использовано 88,8% утвержденной на 2004 г. суммы расходов госбюджета.

Важно указать, что текущие расходы составляли в 2009 г. 79% всех затрат, тогда как на капитальный ремонт природоохранных фондов – лишь 8,3%, а на новое строительство (капитальные вложения) – 12,7%. В 2013 г. 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%) средства выделялась в 2013 г. 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, осуществлением неотложных природоохранных мероприятий в зоне их деятельности и т.п.

На охрану и рациональное использование природных ресурсов в 2013 г. 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. км²), 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.

В целом, по итогам выполнения как сведенного, так и государственного бюджета, на охрану окружающей естественной среды в 2013 г. отмечается значительное отставание от утвержденного уровня финансирования природоохранных мероприятий. В частности, соответствующее расходование по сведенному бюджету составляет 13,2%, а по государственному – 12%.

В общей структуре затрат на охрану окружающей естественной среды в 2013 г. наибольшую часть (как и раньше) составляли собственные средства предприятий, организаций и учреждений страны, за счет которых было освоено 1 005,9 млн грн основного капитала на охрану окружающей природной среды и рационального использования природных ресурсов (67,8%

общего объема затрат). В 2013 г. на капитальный ремонт основных производственных фондов природоохранного назначения и на текущие затраты природоохранных мероприятий организациями и учреждениями страны было израсходовано 97% суммарных затрат.

С целью улучшения финансирования природоохранных мероприятий и содействие внедрению экономического механизма обеспечения охраны окружающей среды постановлением Кабинета Министров Украины от 24 мая 2004 г. № 666 был создан Государственный фонд стимулирования и финансирования 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 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 условиях удешевления кредитов коммерческих банков (как возмещение процентов по кредитам коммерческих банков).

Государственные затраты на экологические программы общенационального уровня осуществляются, прежде всего, Министерством экологии и природных ресурсов, незначительная часть таких затрат осуществляется 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 официальным данным, 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», ст. 41 и 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 целью ряд налоговых льгот предусмотрен Законами Украины «О природно-заповедном фонде» (ст. 49), «Об отходах» (ст. 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 статьёй являются противоэрозийные гидротехнические сооружения.

Как показательный пример эффективности выполнения государственной программы, предполагающей ряд природоохранных инвестиций, может быть рассмотрена «Общегосударственная программа охраны и воспроизводства окружающей среды Азовского и Черного морей», утвержденная Законом Украины от 22 марта 2001 г. № 2333-III (в дальнейшем – Программа), направленная на обеспечение выполнения конвенции, министерской декларации 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;
- предотвращения разрушения морского берега, охраны земель в прибрежной полосе морей;
- создания системы интегрированного управления природопользованием в прибрежной полосе морей;
- развития международного сотрудничества в вопросах охраны и воспроизведения окружающей среды Азовского и Черного морей.

Основными источниками финансирования Программы являются государственный бюджет Украины и Государственный фонд охраны окружающей природной среды, местные бюджеты и 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 в 2006 г. стало превалирование в затратах расходов на берегоукрепительные сооружения, составляющие 87,5% валовых затрат. Большая часть из этих расходов относится к затратам организаций-застройщиков морского побережья, использующих мероприятия по укреплению берега для смежных строительных целей размещения различных объектов.

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

Текущий анализ показывает, что в настоящее время практически не используется механизм финансирования природоохранных мероприятий на капитальный ремонт оборудования с привлечением экологических фондов, часть финансирования направляется из собственных средств предприятий. Текущие затраты на основные природоохранные мероприятия распределены следующим образом: 86,5% (79,7 млн грн) 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. Так, общий объем инвестиций в охрану окружающей среды в 2000 г. в Польше составил приблизительно 2, 2 млрд дол. США, в Украине – 124 млн дол. США и в Беларуси – 53 млн дол. США. Такое расхождение является намного впечатляющим, если учесть, что общий объем экологических затрат в Украине приближается к 600 млн дол. США (2002 г.). Сравнивая затраты Украины на

охрану окружающей среды с соответствующими показателями других стран, можно понять эффективность использования таких средств.

Удельный вес затрат на охрану окружающей среды в ВВП стран Центрально-Восточной Европы (ЦВЕ) выше, чем в странах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). Показатели Украины за 2000 г. сравнимы со странами ЦВЕ. От стран этой группы Украину отличает часть 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 этот показатель достигает приблизительно 22%.

Коллегия Счетной палаты Украины проводила проверку использования средств Государственного фонда охраны окружающей естественной среды в 2007–2009 гг., результаты которой зафиксировали неэффективное управление бюджетными ассигнованиями этого фонда. В частности, результаты аудита показали, что в 2007 г. четвертая часть средств и пятая в 2008 г. (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]. При этом 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, что возможность мобилизации духовной мощи далеко не исчерпаны. При правильной поставленной цели может быть решен вопрос формирования соответствующего методологического и методического базиса решений. Для этого у нас есть достаточно возможностей в формировании концепции устойчивого развития, экологического менеджмента ресурсно-экологической безопасности. Хотя вопрос прямого замещения капиталом природных ресурсов является крайне дискуссионным, на наш взгляд, особую роль 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, прежде всего сельских, поселковых и городских, относится большое их количество. На сегодня де-факто это целевые бюджетные счета, распорядителями которых являются со-

ответственно 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 дают возможность осуществлять те практические природоохранные мероприятия, которые нуждаются в существенных капиталовложениях. Дальнейшее усовершенствование экономического механизма природоохранной деятельности и природопользования на государственном уровне связывается с созданием Национального экологического фонда с профессиональным кадровым обеспечением, которое позволит ввести финансовую систему управления экологическими платежами на рыночных началах, 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.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК:

1. Сергеев С. Местное экологическое планирование: опыт Мариуполя / С. Сергеев, Е. Левицкая. – К.: Агентство охраны окружающей среды США, 2002. – 52 с.
2. Инвестирование природоохранной деятельности [Б. Буркинский, В. Ковалев, Н. Ковалева, С. Колонтай и др.]. – Одесса: Институт проблем рынка и экономико-экологических исследований НАН Украины, 2002. – 224 с.
3. Научные основы формирования концепции устойчивого развития региона: новые идеи и решения / [Б. Буркинский, В. Степанов, С. Харичков, А. Крисиллов]. – Одесса: ИПРЭИ НАНУ, 1996. – 42 с.
4. Галушкина Т. Экологическая политика и механизм ее реализации на региональном уровне / Т. Галушкина, В. Крутякова. – Одесса: НАН Украины, ИПРЭИ НАН Украины, 2010. – 112 с.
5. Мельник Л. Экологическая экономика: [учебник] / Л. Мельник. – Суммы: Университетская книга, 2001. – 350 с.
6. Национальный доклад Украины о гармонизации жизнедеятельности общества в окружающей природной среде / ответ. рук. В. Шевчук. – К., 2003. – 184 с.
7. Національна доповідь про стан навколишнього природного середовища / Міністерство охорони навколишнього природного середовища; Рада з вивчення продуктивних сил України. – К., 2005. – 227 с.
8. Орлов П. Экономика эффективности инвестиций / П. Орлов // Экономика Украины. – 1997. – № 10. – С. 30–49.
9. Степанов В. Экономико-экологическое прогнозирование и управление / В. Степанов, Г. Бесфамильный, С. Христенко // Морехозяйственный комплекс: в 2 т. / редкол.: Б. Буркинский (гл. ред.), В. Степанов, В. Дергачев и др.; АН УССР. Одес. отделение Ин-та экономики. – К.: Наук. думка, 1991. – 352 с.
10. Федцов В. Экология и экономика природопользования: [учеб.-метод. пособие] / В. Федцов, Л. Дрягилев; под ред. П. Забелина. – М.: РДЛ, 2002. – 232 с.