

**Мусянко М. В.,**

аспірант Науково-дослідного фінансового інституту  
при Міністерстві фінансів України,  
старший науковий співробітник відділу  
методології міжбюджетних відносин  
Науково-дослідного фінансового інституту  
при Міністерстві фінансів України

## **МОЖЛИВІСТЬ ВИКОРИСТАННЯ ДОСВІДУ КРАЇН ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ДЛЯ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ФІНАНСУВАННЯ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА В УКРАЇНІ**

Необхідність пошуку шляхів подолання небезпечних екологічних змін обумовила актуальність розробки нових підходів в екологічній політиці, які радикальним чином могли б поліпшити стан навколишнього середовища. Його охорона, раціональне використання природних ресурсів, гарантування екологічної безпеки життєдіяльності людини – невід’ємна умова сталого економічного та соціального розвитку України.

З цією метою Україна здійснює на своїй території екологічну політику, спрямовану на збереження безпечного для існування живої і неживої природи навколишнього середовища, на захист життя і здоров’я населення від негативного впливу, зумовленого забрудненням навколишнього природного середовища, досягнення гармонійної взаємодії суспільства і природи, охорону, раціональне використання і відтворення природних ресурсів<sup>1</sup>.

Метою статті є дослідження можливості використання досвіду країн Європейського Союзу для підвищення ефективності фінансування охорони навколишнього природного середовища в Україні.

Проблеми впливу людини на навколишнє природне середовище та шляхи компенсації цього впливу досліджувалися видатними українськими вченими С. Подолинським, В. Вернадським та М. Руденком. Результати їхніх досліджень значною мірою вплинули на сучасне осмислення та збереження, використання та відновлення екологічного балансу. Нині ці проблеми досліджують такі видатні зарубіжні та українські вчені, як Г. Дейлі, К. Шлюпмак, Ю. Туниця, Л. Гринів та ін.

Базові міжнародні акти, що сформували систему принципів розвитку і функціонування міжнародного права навколишнього середовища (Декларація Стокгольмської конференції ООН з питань охорони середовища, що оточує людину, 1972 р., Всесвітня хартія природи 1982 р., Декларація Конференції ООН з довкілля і розвитку), були розроблені і прийняті під егідою Організації Об’єднаних Націй, відобразили підходи, які були запропоновані і обґрунтовані за участю інших міжнародних організацій, зокрема європейських, таких, як Європейський Союз, Рада Європи, а також Рада з безпеки та співробітництва в Європі. Україна підтримує більшість багато-

---

<sup>1</sup> Конституція України від 28.06.1996.

сторонніх міжнародно-правових актів, прийнятих під егідою згаданих міжнародних організацій. Про стабільність тенденції подальшої інтеграції України в міжнародно-правове поле свідчить ратифікація лише упродовж останніх років таких документів, як, наприклад, Оргуська та Дунайська конвенції, Конвенції про запобігання спустелюванню, про охорону мігруючих видів птахів, про цивільну відповідальність за забруднення морського середовища нафтою, а також укладення за найактивнішої участі України Карпатської конвенції, яку було підписано в рамках П'ятої пан'європейської конференції міністрів охорони довкілля у Києві.

Особливістю нинішньої фінансово-економічної системи забезпечення охорони навколишнього природного середовища в Україні є те, що вона побудована досить фрагментарно. Це зумовлено низкою чинників, у тому числі політичними та господарськими прорахунками упродовж трансформаційного періоду, застарілими методами створення, що відповідали вимогам колишньої командно-адміністративної системи. Причому розгортається процес формування фінансово-економічної системи екологічного регулювання одночасно зі становленням специфічних ринкових відносин. Чимало еколого-економічних інструментів природокористування та природоохоронної діяльності існують лише на рівні законодавчих положень, залишаючись досі не реалізованими, і тому їх можна з повним правом назвати "віртуальними".

Необхідність подальшого збільшення видатків на охорону навколишнього природного середовища у нашій державі вимагає пошуку альтернативних джерел фінансування, чим пояснюється доцільність розгляду зарубіжного досвіду вирішення цієї проблеми.

Альтернативними джерелами фінансування витрат на охорону навколишнього природного середовища насамперед є екологічні фонди. Вони займають важливе місце у фінансуванні природоохоронної діяльності в країнах Центральної та Східної Європи. На жаль, в Україні їхня питома вага в структурі природоохоронних витрат поки що незначна.

Формування нової фінансово-економічної системи природокористування передбачає новий підхід до створення та розподілу природоохоронних фондів.

Перед екологічними фондами постають такі завдання:

- фінансування та кредитування програм і науково-технічних проєктів, спрямованих на покращання якості навколишнього природного середовища та гарантування екологічної безпеки населення;
- мобілізація фінансових ресурсів на природоохоронні заходи та програми;
- економічне стимулювання раціонального природокористування, впровадження екологічно чистих технологій;
- сприяння розвитку екологічного виховання й освіти.

У країнах з ринковою економікою фондоутворення і фондофінансування здійснюється по-різному. Основою політики є загальне положення: введення цін у всі "угоди з природою", ефективне використання податково-

штрафної системи, запровадження науково обґрунтованих схем стягнення штрафів у разі порушення природної єдності.

Проблеми ринку в охороні природного навколишнього середовища пов'язані передусім з практично неможливим урахуванням зовнішніх ефектів і соціальних та економічних втрат від процесу деградації природного навколишнього середовища<sup>2</sup>.

Основними причинами неефективної природоохоронної діяльності та використання природних ресурсів при реалізації нецентралізованої (ринкової) форми фінансування і регулювання охорони навколишнього природного середовища є: розпорошеність права власності на природні ресурси, першочергове створення суспільних благ і товарів, на які є попит без урахування екологічних наслідків, зовнішні ефекти ринку та економічної діяльності, залежність цін на природні ресурси від попиту й пропозиції на них та відсутність спеціалізованих ринків, трансакційні витрати тощо. Внаслідок зазначених причин відбуваються процеси збіднення природних ресурсів, деградації навколишнього природного середовища, зростання забрудненості, що свідчить про недосконалість та неефективність ринкових механізмів.

Для країн, які входять до Європейського Союзу, розроблена і приведена у відповідність з основними положеннями природокористування система РРР (Polluter-Pays-Principle), в основу якої покладено принцип “забруднення – оплата” (рекомендації щодо впровадження цієї системи розроблені у 1984 р.).

Система стимулювання створення природоохоронних фондів підвищила матеріальну й адміністративну відповідальність за використання ресурсів.

Не менш важливим принципом при формуванні фондів природокористування є введення “регіональних меж власності”, тобто введення так званих меж власника. Це відразу визначає межі використання ресурсів, а також ставить фонд на баланс регіону, що необхідно для контролю при формуванні і розподілі фондоутворюючих величин.

У системі “забруднення – оплата” важливу роль відіграють ціни, що є основою фондоутворюючих величин. Ціна як еколого-економічне поняття фактично означає плату за забруднення.

Існують три категорії цін, причому дві останні безпосередньо беруть участь у формуванні природоохоронних фондів:

- ціни, визначені для стимулювання, які беруть участь у всіх операціях лише у цьому значенні;
- ціни, визначені для збільшення фондів, але виконують реальну функцію стимулювання самих фондів;
- ціни, визначені для виконання функцій стимулювання, але беруть участь в операціях як фонди.

---

<sup>2</sup> Веклич О. Сучасний стан та ефективність економічного механізму екологічного регулювання. // Економіка України. – 2003. – № 10. – С. 62.

Багато європейських країн (Німеччина, Франція, Італія, Швеція та ін.), використовуючи ці принципи, першими сформували різні за назвами, але об'єднані однією метою (стимулювання природоохоронної діяльності) фонди.

Нині фонди охорони природи створені практично у всіх країнах світу. Незважаючи на значні відмінності у підходах до питання фондоутворення, загальними є такі положення:

- примусове стимулювання;
- обов'язкова штрафна система;
- зв'язок формування фондів із системою моніторингу.

Засновниками фондів природоохоронних заходів є державні органи, приватні компанії та фірми, громадські організації.

Основною метою створення позабюджетних фондів для підтримання у належному стані природних ресурсів є концентрація коштів для цільового фінансування природоохоронних та ресурсозберігаючих заходів, у тому числі наукових досліджень, а також заходів щодо зменшення впливу забруднення довкілля на здоров'я людини.

Позабюджетне фінансування має становити домінуючу частину витрат на здійснення природоохоронної політики. Для цього необхідна концентрація платежів за забруднення навколишнього природного середовища та за спеціальне використання природних ресурсів, надходжень від штрафів та компенсації шкоди, завданої внаслідок порушення природоохоронного законодавства, в Національному екологічному фонді, який діятиме на правах юридичної особи на загальнодержавному та регіональному рівнях.

Вважається, що кошти фондів охорони навколишнього природного середовища повинні не підміняти, а доповнювати бюджетні кошти і кошти, що виділяються для цієї мети підприємствами-природокористувачами.

Кошти з фондів охорони навколишнього природного середовища надходять у вигляді грантів, безповоротної грошової допомоги, що в умовах формування ринкових відносин є нераціональною і неефективною формою видатків.

У багатьох європейських країнах водне господарство є самостійною галуззю господарства, що забезпечує виконання державних і суспільних завдань, пов'язаних з використанням і охороною водних ресурсів. Тому там створюються спеціальні відомства з охорони і використання вод, водночас у багатьох країнах охорона вод інтегрується з охороною навколишнього середовища в межах одного міністерства з охорони навколишнього середовища і водного господарства.

Великі перспективи має розвиток ринкових механізмів продажу прав на забруднення. Цей ринок нині активно формується.

Одним з найважливіших принципів такого ринку є право на продаж різноманітних видів викидів та скидів. У межах певної території вводиться ліміт на певний обсяг (суму) викидів забруднюючих речовин. Зазначена сума забруднення не може бути перевищена під час нового будівництва. У таких умовах підприємства потрапляють в жорсткі екологічні обмеження. При цьому у підприємства є вибір створити надійну систему очищення чи придбати право на додаткове забруднення в іншого підприємства. Визна-

чальну роль при прийнятті рішення матиме обсяг валових затрат на очищення на самому підприємстві чи інших підприємствах території.

Нині підприємства мають два основні шляхи для виконання цих завдань:

- очищення шкідливих викидів з використанням очисних технологій та споруд;
- усунення причин забруднення.

Старим й економічно перевіреним інструментом у фінансово-економічній системі забезпечення охорони навколишнього природного середовища є залогова система. Ця система полягає в тому, що, купуючи певний товар, покупець платить також додаткову вартість, яка потім йому повертається в обмін на тару чи використаний продукт. Незважаючи на нескладність зазначеної схеми, ця система дає змогу знизити кількість відходів, у тому числі токсичних, зберегти значні кошти і ресурси за рахунок утилізації та переробки.

Вітчизняний і світовий досвід свідчить, що традиційні форми охорони живої природи в заповідниках не розв'язують проблеми. Для ефективного збереження розмаїття живої природи необхідні зусилля тих підприємств, організацій і приватних осіб, господарська діяльність яких розвивається на іншій частині (95–98 %) територій. Економічні відносини у сфері охорони природного навколишнього середовища регулюють здебільшого Цивільний кодекс і земельне право. Недостатня популярність методів економічної оцінки живої природи серед керівників-практиків постійно призводить до мінімізації її значення при організації господарської діяльності на конкретних земельних ділянках й оцінці ефективності проектів. Відсутність економічних оцінок живої природи призводить до відсутності в кошторисах витрат, планах закупівель, бюджетах проектів відповідних розділів про витрати на відновлення живої природи або компенсацію за завдання їй збитку. У результаті ті засоби, які могли бути реально виділені підприємствами або іншими суб'єктами земельного ринку, ніяк не здійснюються й відповідні фінансові потоки зрештою не виникають.

Попередній аналіз показав методологічну сумісність підходів до оцінки землі та її біорозмаїття. Тому використання зазначених підходів дасть змогу позитивно вплинути на зростання ролі екологічних факторів у земельному оподаткуванні. У законодавстві велика увага приділяється земельним ресурсам як особливому виду природних ресурсів, використання й збереження яких визначає стійкість екологічних систем, ландшафтів тощо. У зв'язку з цим при оцінці інших природних ресурсів (об'єктів живої природи) має враховуватися цінність земель, як підґрунтя “великої піраміди”, що формує систему оцінок інших природних ресурсів. Якщо основним джерелом податкових надходжень стане використання природних ресурсів, насамперед земельних ділянок, то всі види виробництва й міської інфраструктури одержать стимул до скорочення використання ресурсів й займаної площі.

Існує об'єктивна необхідність запровадження інституту екологічних послуг з відповідними інструментами ціноутворення<sup>3</sup>. Удосконалення цін на природні ресурси і використання природного середовища та запровадження нормативів відшкодування за завдану екологічну шкоду дасть змогу розширити платне користування природними ресурсами за рахунок скорочення загального користування. Для удосконалення системи оподаткування природоохоронної та виробничо-господарської діяльності є потреба запровадження таких інструментів, як податок на право використання природних ресурсів, податків на відходи, енергоносії, шум, екологічних акцизів на товари, що забруднюють навколишнє природне середовище, введення податкових пільг на інвестиції у природоохоронну сферу.

Удосконалення національного законодавства з охорони навколишнього середовища і використання природних ресурсів та приєднання до міжнародних екологічних домовленостей дасть змогу підвищити міжнародні економічні позиції держави.

---

<sup>3</sup> Диксон Дж. А., Скура Л. Ф., Карпентер Р. А. та ін. Экономический анализ воздействия на окружающую среду. — М.: Вита-Пресс, 2000. — 270 с.