

## ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ: УПРАВЛІННЯ ЗБЕРЕЖЕННЯМ БІОРІЗНОМАНІТТЯ

*У статті розглянуто поняття державної екологічної політики, основні засади формування системи державного управління збереженням біорізноманіття України. На основі вивчення міжнародного досвіду врахування біорізноманіття як природного капіталу в національних рахунках держави доведено й економічно обґрунтовано необхідність його запровадження в Україні.*

**Ключові слова:** екологічна політика, державне управління, біорізноманіття, держава, система.

### I. Вступ

Біорізноманіття формує безпечне для життя й здоров'я людини навколишнє середовище; забезпечує населення продуктами харчування, ліками, сировиною для промисловості; підтримує функціонування екосистем, зокрема кругообіг і очищення природних вод, збереження ґрунтів і стабільність клімату. Саме тому питанню збереження біорізноманіття присвячено ряд праць вітчизняних науковців [1–11]: Т.Л. Андрієнко-Малюк, А.Ю. Александрової, О.О. Веклич, О.В. Врублевської, Л.С. Гринів, Ю.М. Гриценка, П.І. Гамана, Л.Г. Мельника, І.М. Синякевича, А.Я. Сохничя та інших, які в основному стосуються підтримання екологічного стану екосистем. Проте, як свідчать праці зарубіжних фахівців (С.Н. Бобильова, Г.А. Моткіна, А.С. Тулупова, A.N. James, M.J.B. Green, J. Paine, J. Dixon, S. Pagiola, B.I.E. Brink, R.W. Butler та ін.), для ефективного збереження й обліку функціонування біорізноманіття повинно мати реальну економічну оцінку та відображатися в національних рахунках кожної держави.

Усе це зумовило актуальність нашого дослідження.

На сучасному етапі українські науковці вивчають проблеми використання природного рекреаційного потенціалу в межах сталого природокористування й розвитку високорентабельної, соціально зорієнтованої та найбільш екологічно безпечної галузі економіки. Багато наукових праць присвячено вивченню питань щодо потенціалу природних рекреаційних ресурсів окремих територій. Для стимулювання ефективного використання природних рекреаційних ресурсів важливо знати їх економічну оцінку. Така потреба зумовлена, з одного боку, необхідністю вибору шляхів раціонального використання регіональних ресурсів, а з іншого – реальною недооцінкою окремих компонентів природного середовища. Економічна оцінка

є інструментом для забезпечення даних обліку природних ресурсів.

### II. Постановка завдання

Метою дослідження є обґрунтування змісту поняття екологічної політики держави та проведення економічного оцінювання функціонування біорізноманіття на основі кращого вітчизняного й зарубіжного досвіду, зіставлення результатів, отриманих за допомогою різних методів, та обґрунтування необхідності здійснення такого економічного оцінювання. Об'єкт дослідження – ефективність функціонування основних компонентів біорізноманіття України. Предмет дослідження – процес економічного оцінювання компонентів біорізноманіття як базового інструменту доказовості в необхідності збільшення обсягів щорічного бюджетного фінансування. Принадібно постає запитання, що являє собою біорізноманіття і як розуміють це поняття в класичному значенні.

### III. Результати

Державна екологічна політика – це соціально-економічні управлінські рішення й міжнародні договори, що ґрунтуються на розумінні виграшів і недоліків, поєднаних з екологічним станом територій, акваторій та повітряного простору країни (з урахуванням перспективного розвитку господарства й зміни чисельності та потреб населення), наявності в межах країни природних ресурсів і характеру природних умов життя. Іншими словами, екологічна політика – це комплекс заходів, спрямованих на охорону навколишнього середовища, збереження й відновлення природних ресурсів, запровадження безвідходних і маловідходних, екологічно чистих технологій, розвиток природоохоронної освіти та виховання, правову охорону екологічних систем з метою забезпечення оптимальних умов природокористування. Екологічну політику визначають як організаційну та регулятивно-контрольну діяльність суспільства й держави, спрямовану на охорону та оздоровлення природного середовища, ефективно поєднання функцій природокористування й природоохорони, забезпечення нормальної

життєдіяльності та екологічної безпеки громадян [1; 5; 9; 11].

Досвід західних країн щодо здійснення екологічної політики в напрямі стимулювання розвитку гірських регіонів доцільно впроваджувати в Україні. У 1999 р. природоохоронною організацією Всесвітній фонд природи WWF була започаткована Ініціатива Карпатського екорегіону за співпрацею більше ніж п'ятидесяти організацій, що передбачає пропаганду сталого розвитку Карпат та збереження біорізноманіття регіону [4]. У результаті розроблено проекти щодо розвитку екологічнобезпечних напрямів економічної діяльності в поєднанні зі збереженням культурної й природної спадщини гірських місцевостей.

Проведення еколого-економічної політики в Сполучених Штатах Америки здійснюється в напрямках розвитку загального рекреаційного природокористування та інфраструктури. У країні забезпечується право безоплатного загального рекреаційного природокористування. Плата за рекреаційні послуги встановлюється лише у випадках високої вартості їх забезпечення. Плата може встановлюватись при обмеженні для певної соціальної групи права участі в рекреаційній діяльності, формуванні рекреаційних послуг виключно для дорослого населення, використанні нерезидентами місцевих рекреаційних ресурсів, експлуатації рекреаційних об'єктів з комерційною метою. Видатки на фінансування рекреаційної сфери з місцевого та державного бюджетів здійснюються за рахунок загальних податкових надходжень, спеціальних податків, платежів користувачів рекреаційних послуг, цільових грантів, інструментів лізингу й концесії, пожертвувань та подарунків. Федеральні й місцеві уряди країни в співпраці з іншими спеціалізованими організаціями розробляють програми розвитку рекреаційних об'єктів і парків. До компетенції муніципальних урядів входить забезпечення фінансування впровадження таких проектів та здійснення необхідних робіт щодо функціонування рекреаційних парків. Фінансування робіт з обслуговування рекреаційних об'єктів проводиться за рахунок бюджетних видатків, спеціальних податків, платежів за рекреаційні послуги. Кошти для розвитку рекреаційної сфери накопичуються

за рахунок випуску облігацій, урядових грантів, встановлення спеціальних ставок до податків та добровільних пожертвувань. Спеціальні податки на власність формують ще одне джерело надходження коштів для фінансування соціальної рекреації. Спеціальні податки запроваджуються муніципальними урядами окремих штатів при здійсненні високоефективних проектів з модернізації та покращання облаштування рекреаційних об'єктів. Такі податки справляються із суб'єктів, що беруть участь у реалізації проектів. Спеціальні платежі встановлюються на продаж певних видів продукції: тютюнових виробів, алкогольних напоїв тощо. Місцеві уряди мають право здійснювати випуск облігацій для покриття витрат на формування та реконструкцію парків і рекреаційних споруд. Такі інструменти впроваджуються при реалізації великомасштабних проектів. При провадженні федеральної екологічної політики застосовують інструменти стимулювання охорони та збереження цінних природних рекреаційних ресурсів. Зокрема, залучають державні гранти. Поширеною є практика використання коштів державних грантів для викупу приватних земель та облаштування їх для громадського відпочинку. Для залучення приватних земель у рекреаційне природокористування застосовують інструменти фіскальної політики. За передачу в подарунок земель із цінними рекреаційними ресурсами їх власникам надають податкові пільги. Пожертвування й подарунки фізичних осіб та організацій на збереження пам'яток історії й культури місцеві органи влади залучають для розвитку рекреаційної бази регіону. Така форма акумулювання капіталу дає змогу створювати цікаві, а часом і унікальні колекції та стимулює розвиток рекреації й туризму.

У Канаді пріоритетні напрями розвитку рекреаційної галузі визначають з урахуванням даних соціологічних досліджень, що проводять з метою виявлення уподобань різного контингенту рекреантів [8; 9].

У цій статті проведено розрахунок економічної ефективності функціонування лісових і болотних екосистем України на основі розробленої методики, що ґрунтується на концепції загальної економічної цінності (ЗЕЦ). Отримані результати наведено в таблиці.

Таблиця

**Розрахунок економічної ефективності функціонування біорізноманіття України**

№ з/п	Назва показника	Результат розрахунку		Разом
		Лісові екосистеми	Болотні екосистеми	
1	2	3	4	5
1	Економічний ефект від економії на придбання промислових очисних установок завдяки природному очищенню води, млн дол./млн грн	-	<u>85,8</u> 686,4	<u>85,8</u> 686,4
2	Продуктування кисню, млн тонн	<u>52,78</u> 422,2	<u>7,05</u> 56,4	<u>59,83</u> 478,6
3	Чисельність осіб, життєдіяльність яких забезпечено киснем, млн осіб	130	17	147
4	Економічний ефект від очищення атмосфери, млн дол./млн грн	<u>1583,4</u> 12667,2	<u>211,5</u> 1692,0	<u>1794,9</u> 14359,2
5	Сумарний економічний ефект від природного функціонування екосистем, млн дол./млн грн	-	-	<u>1880,7</u> 15045,6

Продовження табл.

1	2	3	4	5
6	Економічний ефект функціонування в розрахунку на 1 га, дол./грн	$\frac{150}{1200}$	$\frac{316,3}{2530,4}$	$\frac{466,3}{3730,4}$
7	Частка природного капіталу порівняно з державним бюджетом (2009 р.), %	4,4	0,6	5,2

Отже, як демонструють розрахунки, щорічний економічний ефект від водоочисних функцій боліт України становить близько 86 млн дол. США. Загальна маса депонування кисню лісами та болотами – близько 60 млн тонн, що дає змогу, за розрахунками, забезпечити життєдіяльність 147 млн осіб, що втричі більше за чисельність наявного населення України. Економічний ефект від очищення атмосфери (поглинання вуглекислого газу) – близько 1795 млн дол. Сумарний економічний ефект від природного функціонування лісових і болотних екосистем оцінено у 1880 млн дол. У розрахунку на 1 га щорічний економічний ефект лісових екосистем – 150 дол., болотних – 316 дол. Розраховано частку природного капіталу у структурі державного бюджету України, що становить близько 5%, у структурі ВВП – 2%. Для порівняння: щорічна економічна ефективність функціонування лісових і болотних екосистем України дорівнює 12 бюджетам, наприклад, Рівненської області. Це суттєвий показник, що має стати основою вкладання коштів у їх збереження [10; 11].

Одним з інноваційних інструментів залучення іноземних інвестицій в Україну є реалізація механізмів Кіотського протоколу. Здійснене економічне обґрунтування дало змогу дійти висновку, що лісові екосистеми України за економічним ефектом їх функціонування серед країн-сусідів поступаються лише Росії. Завдяки лісовим екосистемам Україна здатна забезпечувати життєдіяльність понад власну чисельність населення іще 63 млн осіб і посідає другу позицію після Польщі. Як країни – реципієнти вуглецю Молдова й Білорусь повинні економічно компенсувати Україні ці ефекти від збереження лісів. Це дало б змогу Україні реструктуризувати свій зовнішній борг.

Проведене порівняння показало, що ефективність функціонування лісових і болотних екосистем більше ніж у 9 разів перевищує сумарні бюджетні вкладення в охорону навколишнього природного середовища рівня 2012 р., наукові дослідження – у більше ніж 5 тис. разів, природно-заповідний фонд – у 226 разів, формування національної екологічної мережі – у більше ніж 1 тис. разів. Усе це є реальним аргументом на користь збільшення обсягів фінансування.

#### IV. Висновки

Отже, державна екологічна політика є невід'ємною складовою стратегії державного управління та незаперечною умовою існування суспільства. Для України в сучас-

них умовах надзвичайно корисний досвід розвинутих країн світу щодо проведення та вдосконалення екологічної політики. Отримані результати дали змогу сформулювати такі висновки та пропозиції.

1. Біорізноманіття має отримувати адекватну економічну оцінку з метою відображення у ВВП держави як національне багатство. За проведеними розрахунками, економічна оцінка функціонування лісів і боліт України становить понад 1,88 млрд дол. (2% ВВП та 5% Державного бюджету України рівня 2012 р.). Відображення економічної ефективності біорізноманіття в національних рахунках держави та врахування екосистемних послуг дадуть змогу реструктуризувати зовнішній борг України впродовж 15–20 років.
2. Необхідно підтримувати функціонування лісових і болотних масивів України в природному стані. Займаючи лише 19,1% від території держави, 1 га болотного масиву, за найскромнішими оцінками, приносить для суспільства блага в розмірі понад 316 дол., а лісу – 150 дол. (не враховуючи ефекту від збору лікарських рослин і побічних продуктів).
3. Аналіз щорічного фактичного фінансування засвідчив невідповідність між реальною вартістю (цінністю або продуктивністю) екосистем та державними інвестиціями на їх утримання. Зокрема, економічна віддача екосистем щонайменше в 9,4 раза більша, ніж державні сукупні щорічні бюджетні інвестиції в охорону природи. Витрати на збереження біорізноманіття мають становити окремий рядок у Державному бюджеті.
4. Необхідно підтримувати болотні екосистеми в природному стані. Болотні екосистеми виконують важливу функцію природного фільтра води. Суспільство навіть не замислюється над тим, що завдяки болотам щорічно економить на встановленні водоочисних установок на суму понад 85 млн дол. США. До того ж неможливо врахувати економічно всі екологічні й соціальні функції лісових і болотних екосистем, це стосується, зокрема, любительського рибальства, спортивного мисливства, відпочинку, рекреації, збору лікарських рослин, а також побічних продуктів тощо. Усе це є вагомими аргументами у відображенні еколого-соціально-економічної цінності функціонування лісових і болотних екосистем у національних рахунках держави, що підтверджує досвід розвинутих країн світу.

5. Функціонування лісових і болотних екосистем щорічно забезпечує життєдіяльність такої чисельності осіб, що втричі більша за власну чисельність населення України (147 млн осіб). Це має величезне соціальне значення, яке неможливо виразити жодними вартісними оцінками та розрахунками.
- Список використаної літератури**
1. Веклич О.О. Формування економічного механізму сталого розвитку України / О.О. Веклич // Вісник НАН України. – 2000. – № 2. – С. 3–11.
  2. Вестер Р. Стан розвитку Карпат : звіт по темі: Ініціативи Карпатського Екорегіону / Р. Вестер, С. Гольт. – Л. : 2001. – 66 с.
  3. Врублевська О.В. Конспект лекцій з економіки природокористування / О.В. Врублевська. – Л. : УкрДЛТУ, 2003. – 211 с.
  4. Долішній М.І. Соціо-екологічна функція регіональної економіки / М.І. Долішній, Л. Гринів // Вісник НАН України. – 2000. – № 3. – С. 25–35.
  5. Євдокименко В.К. Регіональна політика розвитку туризму: методологія, формування, механізм реалізації / В.К. Євдокименко. – Чернівці : Прут, 1996. – 228 с.
  6. Загвойська Л.Д. Економічний аналіз інвестиційних проектів : навч. посіб. / Л.Д. Загвойська, Т.Є. Маселко, М.М. Якуба. – Л. : Афіша, 2006. – 317 с.
  7. Збагерська Н.В. Удосконалення методичних і методологічних основ економічної оцінки природних ресурсів : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.08.01, 08.08.03 / Н.В. Збагерська. – Рівне, 2003. – 20 с.
  8. Pearce D.W. Economic Values and the Natural World / D.W. Pearce. – Cambridge : The Massachusetts Institute of Technology Press, 1993.
  9. Гаман П.І. Інструменти екологічної політики та їх вплив на рекреаційне природокористування [Електронний ресурс] / П.І. Гаман. – Режим доступу: <http://firearticles.com/ekologichna-politika/19-instrumenti-ekologichnoyi-politiki-ta-yix-vpliv-na-rekreativne-prirodokoristuvannya-p-i-gaman.html>.
  10. Якимчук А.Ю. Економіка та організація природно-заповідного фонду України : монографія / А.Ю. Якимчук. – Рівне : НУВГП, 2007. – 208 с.
  11. Якимчук А.Ю. Економіка природокористування : навч. посіб. / А.Ю. Якимчук, А.Л. Черній. – Рівне : НУВГП, 2010. – 275 с.

Стаття надійшла до редакції 21.09.2013.

**Якимчук А.Ю. Зарубежный опыт осуществления государственной экологической политики: управление сохранением биоразнообразия**

*В статье рассматриваются понятие государственной экологической политики, основные принципы формирования системы государственного управления сохранением биоразнообразия Украины. На основе изучения международного опыта учета биоразнообразия как природного капитала в национальных счетах государства доказывается и экономически обосновывается необходимость его внедрения в Украине.*

**Ключевые слова:** экологическая политика, государственное управление, биоразнообразие, государство, система.

**Yakymchuk A. Foreign countries state environmental policy: governance biodiversity**

*The concept of national environmental policy, basic principles of units of government preserve biodiversity in Ukraine have been learned. The necessity of international experience of biodiversity calculation as natural capital in national accounts of Ukraine has been investigated and economical improved. The basic approaches to evaluating the effectiveness of conservation based on best international experience. The economic evaluation of biodiversity resources of Ukraine has been done and the necessity of increasing the annual state budgetary financing biodiversity conservation has been improved. The methodic of evaluating the effectiveness of conservation on three levels: national, regional and local has been ordered, to better analyze the actual state of natural ecosystems, to investigate the dynamics of the cost of maintaining biodiversity by various sources (state budget of Ukraine, the cost of regional state administrations and local self-government).*

*The experience of international financing of biodiversity conservation through environmental funds has been studied, funds of NGOs and grant projects. Scientific and practical interest in the work is the proposed funding mechanism for biodiversity conservation in the current economic climate of Ukraine. Investigated the organizational structure of government biodiversity conservation of Ukraine. The effectiveness of government biodiversity conservation has been investigated. The functions of the Ministry of Ecology and Natural Resources of Ukraine as a central body of executive power in the field of biodiversity conservation have been studied and analyzed. The staffing Ministry of Ecology and Natural Resources of Ukraine has been investigated, the system of placement and examined staffing departments of the Ministry, responsible for biodiversity Ukraine, has been analyzed.*

*The best foreign practices of biodiversity public administration and recommendations for its implementation in Ukraine have been ordered.*

**Key words:** environmental policy, public administration, biodiversity, state, system.