



УДК 330.524:553

В.С. МІЩЕНКО, докт. екон. наук, професор, головний науковий співробітник,

Т.Л. ОМЕЛЬЯНЕНКО, канд. екон. наук, молодший науковий співробітник,

Ю.М. МАКОВЕЦЬКА, канд. екон. наук, науковий співробітник

Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України», м. Київ

ФІНАНСОВА СКЛАДОВА ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ЕКОЛОГІЧНИХ ДИРЕКТИВ

Висвітлено методологічні підходи до виконання вартісних оцінок імплементації екологічного законодавства ЄС в Україні. Розглянуто склад і категорії витрат, методи оціночних розрахунків і особливості їх застосування, мету і зміст відповідного фінансового аналізу і планування, а також проблемні питання джерел фінансування.

Ключові слова: імплементація, директиви ЄС, екологія, вартісні оцінки, фінансовий аналіз.

У контексті підписання Угоди про асоціацію з ЄС в Україні значно актуалізувалось питання вартісної оцінки імплементації європейських директив. Серед відповідних завдань на одному з перших місць постало дотримання екологічних стандартів, оскільки у цій сфері обсяги

фінансових ресурсів на імплементацію норм ЄС є одними з найвагоміших.

Проведення вартісних оцінок імплементації законодавства ЄС має ґрунтуватись на використанні певного стандартизованого інструментарію. Така інформація

може бути релевантною та вірогідною лише за умови, що вона отримується за заздалегідь визначеною методологією. Без відповідної основи ми отримаємо суперечливі та непорівнянні між собою оцінки, які надалі можуть бути використані зі спекулятивними цілями.

Проект Угоди про асоціацію України з ЄС в тій частині, яка стосується природоохоронних законодавчих документів, налічує 29 директив і регламентів, що підлягають імплементації. Строки реалізації цих зобов'язань становлять від двох до 7–9 років в окремих положеннях директив з моменту набрання Угодою чинності, при цьому переважна більшість документів має бути транспонована в національні закони та підзаконні акти протягом 2–3 років. Неодмінною складовою планів імплементації є вартісні показники, на основі яких оцінюють забезпеченість фінансовими ресурсами інвестиційних потреб за джерелами фінансування.

Перенесення правових норм ЄС, зафіксованих у директивах і регламентах, на вітчизняний ґрунт – у практику природоохоронного регулювання – є складним багатоступінчастим процесом. Він включає цілий комплекс витрат, починаючи з категорії адміністративних, що здійснюються на різних рівнях управління, і закінчуючи капітальними та операційними, що стосуються виробничої сфери. Відповідний процес починається з транспозиції – перенесення правових норм у законодавство України. Надалі він переходить у стадію планування й організації робіт, яка включає координацію зусиль центральних і місцевих органів виконавчої влади, кадрове, інформаційне та фінансове супроводження, здійснення контрольних функцій і, нарешті, моніторинг імплементації.

Визначальна роль у формуванні інвестиційної імплементації належить збалансуванню джерел фінансування. Серед них передусім мають бути оцінені можливості державного і місцевого бюджетів. Їх складовою виступають кошти підприємств, гранти, позики, допомога міжнародних фондів та інші надходження. З боку держави можлива, зокрема, допомога підприємствам у впровадженні нових стандартів через надання пільгових цільових кредитів. За досвідом країн Центральної та Східної Європи, які здійснювали імплементацію законодавства ЄС, цей процес отримував вагому фінансову підтримку із різних фондів ЄС, у т.ч. структурних. Для України така допомога прямо не передбачена (крім технічної), однак не виключена.

З методологічної точки зору розглянемо перш за все склад витрат, пов'язаних з імплементацією. У концептуальному відношенні згідно з європейською практикою важливим є первісне виділення двох базових секторів оцінювання, а саме суспільного (публічного чи державного) і приватного (недержавного). Перший із них за витратами

на імплементацію пов'язаний з бюджетною сферою (на державному та місцевому рівні), і відтак є найчутливішим для громадян. Другий стосується коштів (невиробничих витрат) суб'єктів господарювання та позначається на їх доходах і конкурентоздатності.

Основними складовими витрат як суспільного, так і приватного секторів є адміністративно-управлінські (administrative costs, administrative and management costs), інвестиційні, або капітальні (capital costs), та операційні (operation costs) витрати. Центр ваги припадає при цьому, як правило, на інвестиційну складову. Остання, у свою чергу, може поділитися на нові інвестиції (new investment) і реінвестиції (reinvestment).

Особливості структури витрат на імплементацію служать основою класифікації європейських директив, серед яких передусім виділяють дві групи директив – щодо яких витрати стосуються бюджетної сфери (суспільний сектор) та переважно приватного сектора. Прикладами перших є директиви [1, 2] про захоронення відходів і очистку міських стічних вод], а других – директиви [3–5] про промислові викиди, якість бензину та дизельного палива, зменшення вмісту сірки у деяких видах рідкого палива.

Директиви, витрати щодо яких несе суспільний сектор, поділяють, у свою чергу, на групу з виключно адміністративною складовою і групу з переважно інвестиційною складовою. Перша група представлена насамперед директивами, що набули назви «горизонтальних» (це, зокрема, директиви [6, 7]). Вони стосуються питань управління станом довкілля та інтеграції політики в екологічній сфері в інші галузі політики.

Категорія адміністративних витрат – це витрати, які несуть державні та місцеві органи влади згідно зі своєю компетенцією (через реалізацію владних повноважень у тій чи іншій сфері, зокрема у сфері екологічного регулювання).

Категорія операційних витрат кореспондується з традиційним для вітчизняної практики поняттям «експлуатаційні витрати». Однак у контексті вартісних оцінок імплементації операційні витрати трактуються ширше, ніж експлуатаційні, які вони теж охоплюють. Відповідна їх специфіка найкраще проявляється на прикладі поводження з відходами. У цій сфері операційні витрати – це витрати, пов'язані зі всією системою збирання, сортування, вивезення, перероблення, компостування та захоронення відходів на полігонах. Такі роботи розглядаються як безперервний взаємопов'язаний комплекс операцій [8]. До інвестиційних витрат при цьому відносяться, наприклад, будівництво об'єктів інфраструктури, таких як полігони, сміттєпереробні чи сміттєспалювальні заводи.



За методологічними передумовами підходи до обрахунку вартості імплементації можуть бути класифіковані таким чином:

- оцінки, засновані на використанні макроекономічних показників чи на міждержавних співвідношеннях (грубі й швидкі);
- категорія оцінок, заснованих на використанні питомих (одиничних) показників витрат чи виконання робіт (unit costs approach);
- оцінки, засновані на використанні спеціальних моделей розрахунку і відповідних програмних продуктів;
- оцінки на базі локальних (територіальних) еталонних моделей;
- оцінки, засновані на безпосередніх обстеженнях.

Перший вид оцінок зазвичай базується на усереднених показниках витрат на душу населення. Такі показники, що узагальнюють наявний досвід розрахунків, відомі, зокрема, в ряді країн Східної і Центральної Європи, де європейськими експертами здійснено відповідні напрацювання. До цієї ж категорії примикають оцінки, що базуються на міждержавних порівняннях ситуації і екстраполяції вартісних показників з тими чи іншими застереженнями та коректурами.

Інший вид оцінок виходить з використання показників витрат, віднесених на одиницю послуг, робіт тощо (йдеться як про капітальні, так і про операційні витрати). Серед них такі, як грн на 1 т щодо поводження з відходами, грн/м³ – водовідведення, грн/м² – рекультиватії (звалищ), грн/кВт – витрат на системи пилогазоочистки на теплоелектростанціях тощо.

Масив екологічних директив ЄС, що підлягають імплементації в Україні у зв'язку з підписанням Угоди про асоціацію, є дуже різноманітним за змістом і масштабом заходів, відтак щодо кожної з них має застосовуватися свій методичний підхід, який буде враховувати її специфіку. В одних випадках предмет правового регулювання буде обумовлювати застосування питомих показників витрат, у других – можуть бути використані галузеві пооб'єктні розрахунки, у третіх – застосовані спеціальні програмні моделі. Значною мірою вибір методу залежатиме від наявної інформаційної бази і вибору того чи іншого прогностичного сценарію імплементації в окремих природоохоронних сферах [9].

Торкаючись оцінок, заснованих на макроекономічних показниках та міжнародних співвідношеннях, слід зазначити, що для їх отримання на цей час сформувалася досить широка інформаційна база. Мова йде про обрахунки, які виконувались європейськими експертами в ряді країн Східної і Центральної Європи під час підготовки і проведення імплементації природоохоронних директив ЄС. Їх узагальнення для десяти країн дозволяє за-

значити, що вилка витрат на імплементацію у розрахунку на одну особу становить 450–1200 євро. Якщо виходити з середнього для цих країн показника та чисельності населення України, сумарна вартість екологічної імплементації становитиме близько 41 млрд євро. Якщо ж обмежитися країнами, близькими за територію та економічним потенціалом до України, тобто найпридатнішими для порівняння з нею, а саме Польщею, Румунією і Туреччиною, та орієнтуватися на середній для них показник, то інвестиційні потреби нашої країни можна оцінити в 42–43 млрд євро.

На цей час такі попередні грубі оцінки не варто абсолютизувати, оскільки надто різномірні показники покладено в їх основу, та й екологічні проблеми теж не скрізь однакові. Крім того, треба брати до уваги, що отримані величини витрат мають бути віднесені на термін від 5–6 до 12–15 і навіть більше років, оскільки кожна країна індивідуально планує здійснення зазначених витрат.

За досвідом країн Центральної та Східної Європи, які протягом останніх 15–20 років готувалися до вступу в ЄС, на час імплементації директив природоохоронного сектора припадає екстремальне зростання відповідних витрат. Наприклад, у Чеській Республіці протягом 90-х років минулого століття перед вступом в ЄС рівень екологічних інвестицій у зменшення викидів і скидів забруднюючих речовин в атмосферу і водні джерела зріс з 0,8–1 % до 2–2,5 % у ВВП країни [10]. Таке зростання стало можливим завдяки значній як кредитній, так і прямій фінансовій (із структурних фондів) допомозі ЄС.

Фінансовий аналіз вартісних показників імплементації ставить своїм завданням оптимізувати чи, точніше, збалансувати обсяг коштів за джерелами їх отримання. У складі зазначених джерел передусім постають (як базові) платежі користувачів послуг (user charges) з видалення твердих побутових відходів. Далі йдуть кошти державного та місцевих (муніципальних) бюджетів, гранти, позики тощо. Особливе місце для країн кандидатів у члени ЄС займає фінансова допомога з фондів ЄС, у т.ч. технічна.

Ключовим моментом фінансового аналізу планів імплементації за європейською методологією є виявлення і пошук можливостей ліквідувати так звані gaps-розриви між обсягом доступних фінансових ресурсів і затребуваним їх рівнем у разі реалізації вимог європейських стандартів. Ця процедура стосується розгляду кожного окремого напрямку – поводження з відходами, очистки стічних вод, забруднення повітря тощо.

Зазначені фінансові розриви є майже неминучими, а відтак постає завдання оптимального їх покриття як у річному вимірі, так і в динаміці за період імплементації. Необхідність оптимізації чи збалансування екологічних статей витрат виникає в кожній директиві. Якщо постав-

лені перед Україною вимоги виглядатимуть завищеними, то, по-перше, це слід переконливо показати, а по-друге, треба порушити питання про надто стислі терміни імплементації євростандартів і відстрочення їх впровадження. Крім того, це надасть змогу обґрунтувати потреби в отриманні коштів з міжнародних джерел, зокрема з фондів ЄС (Structural Funds and Cohesion Fund). Якщо участь інституцій ЄС у фінансуванні витрат за зобов'язаннями України Угодою про асоціацію не передбачено, то варто говорити про можливу корекцію останньої.

ВИСНОВКИ

Показано необхідність здійснення вартісних оцінок імплементації екологічних директив Європейського Союзу в Україні як з метою стратегічного планування, так і для усунення протиріч і будь-яких спекуляцій на цю тему. Розглянуто зміст оцінок, методи їх отримання та спільні завдання фінансового аналізу, що виникають під час пошуку джерел коштів та міжнародної допомоги. Підкреслена прерогатива кожної країни у формуванні планів і визначенні термінів їх здійснення.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК

1. Council Directive 1999/31/EC of 26 April 1999 on the landfill of waste // OJ L 182, 16.7.1999, p 1.
2. Directive 91/271/EEC on urban waste water treatment as amended by Directive 98/15/EC and Regulation (EC) 1882/2003// Official Journal L 135, 30/05/1991 P. 851–864
3. Directive 2010/75/EU of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 on industrial emissions (integrated pollution prevention and control) // Official Journal L 334, 17/12/2010, P. 17–119
4. Directive 98/70/EC relating to the quality of petrol and diesel fuels and amending Directive 93/12/EEC and amended by Directives 2000/71/EC, 2003/17/EC and 2009/30/EC and Regulation (EC) 1882/2003// Official Journal L 350 , 28/12/1998 P. 0058–0068
5. Directive 1999/32/EC on reduction of sulphur content of certain liquid fuels and amending Directive 93/12/EC and amended by Regulation (EC) 1882/2003 and Directive 2005/33/EC
6. Directive 2011/92/EU on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment // Official Journal L 26, 28.1.2012, p. 1
7. Directive 2003/4/EC of the European Parliament and of the Council of 28 January 2003 on public access to environmental information and repealing Council Directive 90/313/EEC // Official Journal L 41, 14.2.2003, p. 26.
8. Інституціональний розвиток сфери поводження з відходами в Україні: на шляху європейської інтеграції / В. С. Міщенко, Ю. М. Маковецька, Т. Л. Омеляненко. – К.: ДУ «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України», 2013. – 192 с.
9. **Міщенко В.С.** Ідеологія імплементації директив ЄС щодо відходів в українському законодавстві / В.С. Міщенко // Матеріали Національного форуму [Поводження з відходами в Україні: законодавство, економіка, технології] (Луганськ, 24–25 жов. 2013 р.). – К.: Центр екологічної освіти та інформації, 2013. – С. 27–29.
10. **Бізек В.** Політика та право ЄС з питань, що стосуються довкілля / Проект ЄС «Додаткова підтримка Міністерства екології та природних ресурсів України у впровадженні Секторальної бюджетної підтримки. – Київ: Мінприроди України. – 2013. – 163 с.

Поступила в редакцію 19.06.2014

Освещены методологические подходы к выполнению стоимостных оценок имплементации экологического законодательства ЕС в Украине. Рассмотрены состав и категории расходов, методы оценочных расчетов и особенности их применения, цель и содержание соответствующего финансового анализа и планирования, а также проблемные вопросы источников финансирования.

Methodological approaches to calculate cost of implementing EU environmental legislation in Ukraine are given. Expense categories, methods of assessed calculations and features of their application, target and content of the appropriate financial analysis and planning as well as problematic issues of funding sources are considered.