

Галина ПОГРІЩУК

ВДОСКОНАЛЕННЯ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА

Обґрунтовано основні напрямки державної фінансової підтримки охорони навколишнього природного середовища. Сформульовано пропозиції щодо підвищення ефективності використання фінансових ресурсів у сфері охорони навколишнього середовища.

Державна політика у галузі охорони навколишнього природного середовища та здійснення заходів, спрямованих на збереження і відновлення екологічної рівноваги, здебільшого залежить від ефективного використання усіх важелів та інструментів ринкового механізму. Без урахування цього аспекту неможливо досягти бажаних результатів у соціально-економічній сфері.

Дослідження проблем формування політики державної підтримки у сфері охорони навколишнього середовища відображені у наукових працях таких вчених, як: О. Веклич [1], В. Голян [2], В. Джигирей [3], О. Кашенко [4], В. Міщенко [5], С. Рассаднікової [6] та багатьох інших. Проте вирішенню проблем ефективного використання фінансових ресурсів охорони довкілля приділяється недостатньо уваги.

Метою статті є обґрунтування напрямків мобілізації додаткових коштів і покращення використання фінансових ресурсів охорони навколишнього природного середовища.

Необхідність державної підтримки охорони навколишнього природного середовища в Україні зумовлена, по-перше, тим, що становлення ринку відбувається в період уже сформованої складної екологічної ситуації і її виправлення є невідкладним завданням; по-друге, локальний, а також регіональний ха-

рактер прояву наслідків негативного впливу суб'єктів господарювання на стан навколишнього природного середовища, за будь-яких соціально-економічних і політичних умов, вимагає погоджених зусиль адміністративних одиниць, окремих галузей і підприємств, особливо тих, що знаходяться в зоні підвищеної екологічної небезпеки.

Як переконує світовий досвід, у ринковому середовищі держава має виступати "арбітром" тих відносин, що складаються на національному ринку, а також при вирішенні екологічних проблем. Для цього існує низка широко застосовуваних у світовій практиці методів:

- реструктуризація екологічного законодавства у зв'язку зі зміною умов життєдіяльності населення і структури виробництва;
- розміщення державного замовлення на конкурсних засадах;
- реалізація першочергових екологічних програм державного значення;
- субсидування на поворотній і дольовій основі;
- державні гарантії під кредитування виробників – комерційних структур;
- створення ефективного фондового механізму для фінансування національних, у тому числі й екологічних проєктів;

– розвиток економічних методів регулювання природокористування і децентралізація управління охороною навколишнього природного середовища, розширення повноважень місцевих органів управління;

– забезпечення оптимального фінансово-економічного вирішення природоохоронних проблем за рахунок зацікавленості суб'єктів господарювання;

– створення ефективної системи екологічної інформації, періодичних видань екологічної орієнтації, цілеспрямована пропаганда екологічних знань;

– формування ефективної системи екологічної освіти й виховання.

У ринкових умовах варто розрізнити дві великі групи державних витрат на екологію: фінансування державних екологічних програм і фінансова допомога недержавному сектору економіки з охорони довкілля. Друга група, водночас, є частиною державної підтримки розвитку підприємницької діяльності або взагалі є еколого-економічними витратами.

Як відомо, ринкова економіка вимагає, щоб кожна гривня, витрачена підприємством, приносила прибуток. У такому випадку можна вважати, що кошти, вкладені в започаткування бізнесу чи реконструкцію виробництва, використані ефективно.

Підприємства будуть активно працювати в галузі природоохоронної діяльності за умови впровадження такого механізму стимулювання, при якому дотримується наступна нерівність [3]:

$$Z_{\text{под}} < (P_{\text{ум}} + \Pi_n + K_n + U_n); \quad (1)$$

$$Z_{\text{под}} < (\Pi_{\text{н.в}} + \Pi_{\text{н.з}} + \Pi_{\text{с.р}} + \text{Ш} + D_n), \quad (2)$$

де $Z_{\text{под}}$ – видатки підприємства на природоохоронну діяльність;

$P_{\text{ум}}$ – прибуток від утилізації відходів;

Π_n – пільги з оподаткування;

K_n^n – кредитні пільги;

U_n – надбавка до ціни на продукцію;

$\Pi_{\text{н.в}}$ – плата за понаднормативне використання ресурсів природи;

$\Pi_{\text{н.з}}$ – плата за понаднормативне забруднення навколишнього середовища;

$\Pi_{\text{с.р}}$ – плата за утилізацію відходів у навколишньому середовищі;

Ш – штрафи за забруднення навколишнього середовища;

D_n – додаткове оподаткування.

Елементи формули (1) мають збільшувати прибуток, що залишається у розпорядженні підприємства за умови реалізації ефективної природоохоронної діяльності, а елементи формули (2) – знижувати його, коли підприємство намагається заощаджувати на природоохоронних видатках. Тому природоохоронна політика має формуватися так, щоб виробник був економічно зацікавлений у використанні ресурсозберігаючих технологій.

Реалізація заходів природоохоронної політики в ринкових умовах передбачає трансформування великих підприємств в екологічно безпечні й ефективно працюючі виробництва різних розмірів. Так, малі підприємства є одним з перспективних напрямів розвитку екологічно безпечного виробництва з випуском екологічно чистого продукту. Загалом, розвиток малого бізнесу сприяє підвищенню гнучкості виробництва, його адаптації до потреб споживачів, забезпечує активну інноваційну діяльність, сприяє вирішенню еколого-економічних проблем, завдяки використанню відходів виробництва і застосуванню економічно вигідних екологічно чистих технологій.

Підтримка малих підприємств дасть змогу залучити кошти населення до вирішення територіальних, у тому числі й еколого-економічних проблем, а також істотно збільшити податкові надходження в місцевий бюджет, що, у свою чергу, забезпечуватиме часткове фінансування екологічних

проектів за рахунок коштів цього додаткового джерела бюджетних ресурсів.

Створення ринку природних ресурсів доцільне в умовах їхньої дефіцитності. Це дає можливість одержувати значні кошти від їх продажу, що особливо актуально в умовах дефіциту фінансових ресурсів охорони навколишнього природного середовища. Сучасний ринок вказаних ресурсів дає змогу активно залучати іноземний капітал у галузі природокористування. Створення бірж природних ресурсів, проведення аукціонів, де на конкурсній основі українські й іноземні підприємці могли б купувати доступ до природних ресурсів, проведення екологічного контролю і комплексної екологічної експертизи, дали б можливість істотно збільшити державні й регіональні доходи від природокористування. Ринок природних ресурсів (насамперед, землі) має передбачати і створення іпотечної системи, що дозволить власникам ресурсів віддавати їх у заставу при залученні інвестицій у розвиток виробництва.

Для реалізації на практиці рекомендацій щодо змін форми власності й права користування природними ресурсами, насамперед, доцільно забезпечити реформування законодавчо-нормативної бази, в тому числі системи оподаткування, а також налагодити механізми залучення неподаткових джерел отримання бюджетних доходів від експлуатації природно-ресурсного потенціалу з метою фінансування природоохоронних програм.

Невід'ємною частиною ринкових відносин є формування нової системи екологічного інвестування. Оскільки фінансові системи держав з перехідними економіками ще й досі неадекватно відображають у бюджетах певні соціальні пріоритети, екологічні фонди здатні запропонувати такі механізми екологічного інвестування, які допоможуть належним чином презентувати екологічні інтереси у державних витратах.

Фінансування екологічних інвестицій у приватному секторі обмежене через певні об'єктивні причини: фінансові ринки ще недостатньо розвинуті для екологічного фінансування приватного сектора або місцевих органів влади; не розроблені достовірні методики оцінки ефективності та фінансового ризику екологічних інвестицій. Тому зазначені вище фонди мають заповнити й ці методологічні прогалини у фінансуванні, накопичити досвід в оцінці екологічних проектів, який потім може бути використаний комерційними фінансово-кредитними установами (банками, страховиками тощо).

На нашу думку, екологічні фонди регіонів можуть використовувати різні підходи у витрачання фінансових ресурсів, включаючи прямі дотації, дотації щодо процентних платежів, гарантії за позиками, позики, надані через фінансових посередників, інвестиції в акціонерний капітал.

У виборі механізму витрачання фінансових ресурсів екологічних фондів регіонів пропонуємо враховувати різні стимулюючі ефекти, адміністративні витрати та фінансовий ризик, пов'язаний з їх використанням.

Вважаємо, що стимулюючий ефект фондів залежить від того, скільки коштів може бути надано за допомогою різних способів фінансування, і як вони можуть бути використані за призначенням. Головне завдання має полягати в найефективнішому перерозподілі ресурсів, що спрямовуються для підтримки пріоритетних екологічних заходів у регіонах.

За умови спільної згоди сторін екологічні фонди і кредитні організації регіонів можуть організовувати спільне фінансування екологічних проектів суб'єктів господарювання. Це дозволить більш професійно й обґрунтовано мобілізувати додаткові фінансові ресурси для екологічних цілей.

Одним із перспективних механізмів фінансування екологічно спрямованих про-

ектів з боку екологічних фондів у регіонах, на нашу думку, є дотації щодо процентних платежів, тобто відшкодування різниці між банківською процентною і пільговою процентною ставками. Цей механізм є найбільш реальним, оскільки не вимагає великих витрат з боку екологічних фондів, а суб'єкти господарювання певного регіону, що не мають достатньої суми коштів, отримують можливість одержати пільгові кредити на заходи, пов'язані з покращенням екологічної ситуації. Такі кредити реально одержати у будь-яких банках.

Найбільш наближеним замінником дотацій є пряма позика. Позичкові субсидії можуть бути розподілені, як і дотаційні: за типом екологічної інфраструктури та за економічними суб'єктами. Позичкова субсидія відшкодовує лише частину проектних витрат, тому вона не дорівнює обсягу коштів, які надаються екологічним фондом. Частка субсидії у позичці залежить від різниці між умовами, які існують у певний момент на кредитному ринку, і тими, які пропонуються фондом.

Екологічні фонди регіонів можуть надавати гарантії за позиками різних кредиторів, спрямованими на фінансування екологічних проектів. Це дає змогу інвесторам уникати побоювання того, що їхні інвестиції будуть безповоротно втрачені.

В умовах нестачі фінансових ресурсів для інвестування в перспективні природоохоронні технології зростає роль венчурних фондів. Привабливість таких фондів полягає в тому, що ідея їхнього створення не ґрунтується на гарантованій поворотності коштів, вкладених у певний проект, у тому числі й екологічної спрямованості.

Фінансові ресурси на реалізацію заходів екологічної спрямованості (A), мобілізовані завдяки функціонуванню системи екологічних фондів у регіонах, можна розраховувати за формулою:

$$A = F + I, \quad (3)$$

де F – кошти екологічних фондів;

I – інші кошти, які можна залучити до інвестування через екологічні фонди.

Враховуючи нинішню ситуацію в країні, державі потрібно створити сприятливі умови для залучення іноземних інвестицій, оскільки малоймовірно, що в найближчі роки фінансування природоохоронних заходів із вітчизняних бюджетних джерел поліпшиться. При цьому на рішення інвесторів можуть вплинути економічні проблеми регіонів, а також недосконалість правової бази. Тому доцільно було б спочатку “зміцнити” позиції місцевих органів влади в передбачуваних проектах, а також пов'язати ці проекти з вирішенням еколого-економічних проблем регіону. Цієї мети можна досягти за таких умов:

- прийняття низки законодавчих актів;
- проведення конкурсного добору претендентів на здійснення проектів. При проведенні вказаних конкурсів перевага повинна надаватись компаніям, які здатні реалізувати найдешевші, але водночас безпечні проекти.

Варто зазначити, що використання згаданих вище фінансових інструментів може бути результативним тільки за умови комплексного застосування. Це зумовлено тим, що в країні відчувається нестача фінансових ресурсів. Використання одного із запропонованих фінансових інструментів у вирішенні екологічних проблем може призвести до звичного останнім часом недофінансування природоохоронної діяльності. Це може зашкодити усім спробам вирішити проблеми фінансування охорони навколишнього природного середовища за допомогою розглянутих фінансових механізмів.

Тільки комплексне використання фінансових інструментів дозволить мобілізувати достатню величину фінансових ресур-

сів для природоохоронної діяльності, що сприятиме диференціації джерел доходів і, отже, збільшенню обсягів коштів, необхідних для її реалізації.

Водночас, пріоритетне використання запропонованих вище фінансових інструментів у межах окремих адміністративно-територіальних одиниць певного регіону безпосередньо має залежати, з одного боку, від особливостей екологічної ситуації в них, а з іншого – від ресурсно-бюджетних можливостей регіону.

Яким чином можна об'єднати розглянуті вище інструменти формування фінансових ресурсів у регіонах? Раціональним шляхом вирішення цього питання є, на наш погляд, створення так званого “фінансового супермаркету”, тобто структури, здатної запропонувати потенційним клієнтам повний спектр необхідних фінансових послуг. У нашому випадку – це послуги екологічного характеру.

Для згаданих цілей доцільно створити у складі державного управління екології та природних ресурсів Регіональний фонд охорони навколишнього природного середовища, який би акумулював і розпоряджався коштами, що надходять з різних джерел, у тому числі від іноземних інвесторів, та призначаються для вирішення еколого-економічних проблем регіону. Засновниками вказаного Фонду, тобто особами, що вносять майнові паї у статутний капітал цієї організації, мають бути, крім держави, і великі фінансово-промислові групи.

Організації, яка має на меті вивести з еколого-економічної кризи регіон, необхідний відповідний контроль. Для цього передбачається надати згаданому Фондові статус, аналогічний тому, який має Державний фонд охорони навколишнього природного середовища. Він зобов'язаний мати план доходів і витрат, план розподілу прибутку. Поточний контроль за діяльністю

такого регіонального фонду доцільно покласти на державне управління екології та природних ресурсів.

Кошти Регіонального фонду охорони навколишнього природного середовища можуть використовуватися на такі цілі:

- участь у розробці й реалізації програм і проектів, спрямованих на покращення якості довкілля і забезпечення екологічної безпеки населення;
- науково-технічні дослідження, розробки, впровадження ресурсозберігаючих та екологічно чистих технологій;
- участь у фінансуванні будівництва і реконструкції природоохоронних об'єктів;
- здійснення заходів для відтворення природних ресурсів, які зазнали втрат в результаті забруднення навколишнього середовища;
- розвиток екологічного виховання й освіти.

Надання державних гарантій під кошти, залучені для фінансування інвестиційних екологічних проектів, має на меті: стимулювання злиття фінансового і промислового капіталу як способу фінансування природоохоронних заходів та залучення позабюджетних інвестицій під проекти з високим ступенем надійності.

Проте, потрібно мати на увазі, що здійснення Фондом стимулювання інвестиційної активності централізованих прямих капіталовкладень стримується можливостями держбюджету. Водночас, необхідність активної державної інвестиційної політики диктується особливостями структури української економіки, специфікою процесу початкового нагромадження капіталу в приватному секторі, рівнем інфляції.

Механізм державного впливу на екологічну інвестиційну активність в економіці передбачає такі основні елементи:

- прями державні інвестиції (кредити тощо);

- стимулювання самофінансування (амортизаційна й податкова політика);
- сприяння в залученні коштів зовнішніх інвесторів.

Найефективнішим і прийнятним для держави є метод непрямого регулювання екологічної інвестиційної політики, що дасть змогу при менших державних витратах досягти найбільших результатів.

Держава може надавати гарантії щодо портфельних інвестицій, кредитів або брати пайову участь в екологічному інвестиційному проекті.

У випадку надання гарантії щодо портфельних екологічних інвестицій державні структури гарантують виплати за цінними паперами, що випускаються винятково з метою концентрації коштів інвесторів для фінансування визначених проектів. Гарантії надаються у формі зобов'язання держави прийняти на себе зобов'язання емітента у разі їхнього несвоєчасного виконання останнім.

У випадку надання державних гарантії за кредитами на природоохоронні заходи основними їх видами можуть бути:

- застава державного майна і прав;
- гарантії і поручительства державних органів;
- державне страхування кредиту.

Механізм опосередкованих гарантії у вигляді пайової участі держави в екологічному інвестиційному проекті передбачає її участь в реалізації цього проекту, що може сприяти залученню додаткових приватних інвесторів внаслідок підвищення надійності такого проекту. Участь держави в екологічному проекті може здійснюватися за рахунок: надання кредиту на договірних умовах; купівлі акцій проекту; надання йому статусу "державного інвестиційного проекту".

На основі вищевикладеного можна зробити висновок, що створення "фінансового супермаркету" у вигляді відповід-

ного цільового регіонального фонду може сприяти поліпшенню фінансового забезпечення охорони навколишнього природного середовища та покращенню використання фінансових ресурсів.

Таким чином, фінансові ресурси необхідні для реалізації заходів екологічної спрямованості в регіонах (E), складатимуться із суми коштів, мобілізованих через систему екологічних фондів (A), систему екологічного страхування (C), доходів від діяльності малих підприємств (D), коштів інших позабюджетних джерел (K):

$$E = A + C + D + K. \quad (4)$$

Реалізація запропонованих нами заходів дасть змогу залучити додаткові кошти для фінансування охорони довкілля. Виконавцями цих заходів є промислові підприємства й організації кожного регіону. Не виключається залучення й інших організацій, що мають потужну виробничу базу і новітні природоохоронні технології. Економічна ефективність пропонованих до реалізації заходів розраховувалася відповідно до методичних рекомендацій з оцінки ефективності інвестиційних проектів.

Підсумовуючи вищезазначене, можна дійти висновку, що фінансування охорони довкілля має бути організоване таким чином, щоб стимулювати кожен суб'єкт господарювання до здійснення недорогих, але ефективних заходів при їх частковому субсидуванні, підтримати маловитратні способи локалізації шкідливих відходів. У результаті потоки коштів життєздатних підприємств можуть стати джерелом здійснення окремих проектів модернізації технологій боротьби із забрудненнями, а також впровадження нових засобів екологічного контролю.

Отже, вважаємо, що державну підтримку у сфері охорони навколишнього природного середовища доцільно спрямувати на створення належних фінансових умов для

здійснення природоохоронної діяльності, розширення видів, джерел та збільшення обсягів фінансових ресурсів, покращення їх використання з урахуванням суб'єктивних і об'єктивних чинників.

Література

1. Веклич О. О. Сучасні тенденції фінансового забезпечення природоохоронної діяльності в Україні // *Фінанси України*. – 2009. – № 11. – С. 20–34.
2. Голян В. А. Природокористування як сфера економічних відносин: суперечності та пріоритети // *Економіка та держава* – 2007. – № 1–6. – С. 20–22.
3. Джигирей В. С. *Екологія та охорона навколишнього природного середовища: Навч. посіб.* – К.: Т-во “Знання”, КОО, 2002. – 203 с.
4. Кашенко О. Л. *Фінанси природокористування*. – Суми, 2002. – 421 с.
5. Міщенко В. *Фінансування природоохоронної сфери (чи є критерій достатності?)* // *Економіка України*. – 2008. – № 5–8. – С. 46–55.
6. Рассадникова С. І. *Концептуальний підхід до систематизації об'єктів інвестиційної привабливості сфери природокористування* // *Актуальні проблеми економіки*. – 2008. – № 4–6. – С. 117–123.