

ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНІ ТА ГЕОПОЛІТИЧНІ ВИКЛИКИ

УДК 332.504.062.2

ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ ДІЯЛЬНОСТІ ЕКОЛОГІЧНИХ ФОНДІВ В ЕКОЛОГІЧНУ ПОЛІТИКУ УКРАЇНИ

IMPLEMENTING EUROPEAN EXPERIENCE OF ENVIRONMENTAL FUNDS ACTIVITY IN ENVIRONMENTAL POLICY OF UKRAINE

Валентина КОЛМАКОВА,
кандидат економічних наук,
Державна установа «Інститут
економіки природокористування та
сталого розвитку Національної
академії наук України», Київ

Valentyna KOLMAKOVA,
Candidate of Economic Sciences, Public
Institution «Institute of Environmental
Economics and
Sustainable Development of the National
Academy of Sciences of Ukraine», Kyiv

Досліджено європейський досвід діяльності екологічних фондів з урахуванням процесів розвитку децентралізації управління, зокрема Національного фонду охорони навколишнього середовища і водних ресурсів та воєводських фондів Польщі. Проаналізовано можливості та розроблено пропозиції щодо запозичення кращих їх практик й елементів у вітчизняну діяльність. Обґрунтовано рекомендації з реформування вітчизняних фондів навколишнього природного середовища та створення позабюджетного Національного екологічного фонду України на правах юридичної особи.

Ключові слова: екологічні фонди, екологічна політика, децентралізація, польський досвід, Національний екологічний фонд.

European experience of activity environmental funds considering processes of decentralization of governance, including Polish National Fund for Environmental Protection and Water Management and voivodeship funds are researched. Opportunities and developed proposals about borrowing their best practices and elements in domestic activity are analyzed. Recommendations for reforming domestic funds of the natural environment and proposals for the establishment of off-budget National Environmental Fund of Ukraine as legal entity are substantiated.

Key words: environmental funds, environmental policy, decentralization, the Polish experience, National Environmental Fund.

Постановка проблеми. В умовах підвищення фінансової та бюджетної децентралізації на регіональному й локальному рівнях перед органами місцевого самоврядування особливо гостро постає питання пошуку додаткових фінансових джерел щодо вирішення нагальних екологічних проблем територіальних громад. Огляд зарубіжного досвіду свідчить, що одним із

альтернативних шляхів фінансового забезпечення локальної екологічної політики в умовах децентралізації управління можуть бути позабюджетні екологічні фонди. Зазвичай, вони є суттєвим доповненням до бюджетного природоохоронного фінансування у країнах-членах Європейського Союзу. Тому в умовах постійного дефіциту бюджетних коштів в Україні наразі необхідно першочергову увагу зосередити на реформуванні фінансового забезпечення екологічної політики, ураховуючи досвід та кращі зразки й практики європейських держав. Вважаємо, що передусім доцільно дослідити досвід створення позабюджетних екологічних фондів у Польщі, зокрема на воєводському рівні. Їх суттєва відмінність від українських фондів охорони навколишнього природного середовища полягає в наявності юридичного статусу й незалежності від державного бюджету.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз і розвиток загальних теоретичних положень щодо обґрунтування природоохоронних витрат знайшли відображення в низці робіт вітчизняних науковців, а саме: Н.М. Андреєвої, О.О. Веклич, Т.П. Галушкіної, З.В. Герасимчук, Б.М. Данилишина, О.Л. Кашенко, В.С. Міщенко, С.К. Харічкова, М.А. Хвесика, Є.В. Хлобистова та інших. Їх фундаментальні напрацювання є підґрунтям для подальших досліджень широкого спектра механізмів фінансування еколого-економічного розвитку. Проте у вітчизняній науковій літературі недостатньо уваги приділяється пошуку альтернативних джерел і механізмів залучення позабюджетних коштів в екологічну сферу, зокрема європейському досвіду діяльності позабюджетних екологічних фондів в умовах децентралізації влади. Разом з тим огляд останніх публікацій [1, 2, 3] свідчить, що зазначені проблеми викликають певний науковий інтерес, проте вони носять дещо фрагментарний характер.

Мета статті полягає в дослідженні досвіду діяльності європейських екологічних фондів, зокрема в Польщі, та визначенні можливостей його адаптації для України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Характерною ознакою сучасної еволюції інституційного забезпечення екологічної політики в країнах ЄС є децентралізація на принципах субсидіарності. Якщо раніше провідну роль у розробці й реалізації екологічної політики відігравали центральні органи виконавчої влади, то наразі домінуючими є органи місцевого та регіонального самоврядування, а також наднаціональні органи управління. Роль центрального уряду як головного елемента в інституційній інфраструктурі екологічної політики все більше зводиться до розробки концептуальних засад та їх відповідного нормативно-правового забезпечення. Водночас у реалізації регіональної та локальної екологічної політики зростає роль регіонального й місцевого самоврядування, приватних структур, громадських організацій, що перебувають поза впливом як політичних інтересів, так й окремих органів влади. При цьому визначення пріоритетних екологічних проблем у регіоні та пакета екологічних проектів для їх фінансового забезпечення відбувається безпосередньо за участю цих суб'єктів. Іноді перелік першочергових проектів, складених національними екологічними фондами, ґрунтується виключно на

пропозиціях органів місцевої влади. Саме така практика децентралізації в остаточному підсумку й сприяла створенню успішних регіональних екологічних фондів, адже значна частина доходів залишається в їх розпорядженні і використовується на місцевому рівні. Проте в науковій літературі відсутня інформація щодо розробки підходів чи критеріїв, на основі яких місцевою владою визначаються пріоритети та обґрунтовуються рішення щодо природоохоронного фінансування через систему екологічних фондів у регіоні, тому ця проблема передбачає окремого дослідження.

Загальний огляд діяльності європейських екологічних фондів свідчить, що їх активне створення у більшості країн із перехідною економікою відбулося ще на початку 1990-х років напередодні їх вступу до Європейського Союзу з метою цільового забезпечення фінансування природоохоронних заходів. Сьогодні екологічні фонди різного діапазону й характеру існують як у високорозвинених державах світу (наприклад, США, Франції, Нідерландах), так і з менш розвинутою ринковою економікою (Польщі, Болгарії, Чехії, Угорщині, Словаччині, Російській Федерації, Естонії).

Європейські екологічні фонди значно відрізняються за розмірами, джерелами надходжень, рівнем розвитку, напрямками витрат (табл.) Так, наприклад, напередодні євроінтеграції у Болгарії екологічні фонди акумулювали незначну суму – близько 2 млн дол. США, тоді як у Чехії та Польщі – значно більше: 107 та 198,5 млн дол. відповідно. На нашу думку, успішний досвід створення таких потужних та дієвих екологічних фондів у зазначених європейських країнах у період їх вступу до ЄС значною мірою обумовлювався, з одного боку, виваженою екологічною політикою європейських урядів, з іншого – вдалим вибором відповідних джерел надходжень до цих фондів [5], формами та напрямками використання, активізацією місцевих органів самоуправління за рахунок розширення їх повноважень у процесі децентралізації.

Як видно, на початку утворення екологічні фонди Польщі були найпотужнішими за обсягами витрат серед інших європейських країн і такими ж залишаються й сьогодні. Дослідженнями польської структури сучасних екологічних витрат виявлено, що на екологічні проекти залучаються кошти з різних джерел. Наприклад, лише 2013 року на проекти покращення навколишнього природного середовища використано 3,5 млрд дол. США. Зазвичай, майже половину необхідної суми вкладають ініціатори екологічних проектів: – 50,6 %, а решта – це дофінансування в розмірі 22,1 % із закордонних грошей, 18,9 – з екологічних фондів та кредитів, і лише 7 % – бюджетні витрати країни [6]. Таким чином, на основі результатів аналізу загальної структури використання коштів у Польщі на екологічні проекти можна зробити висновок, що екологічні фонди забезпечують щорічне стає фінансування в обсязі близько 20 %, не лише значно перевищуючи бюджетні витрати, але й доповнюючи їх.

Основні характеристики екологічних фондів різних країн напередодні євроінтеграції*

Країна	Рік створення	Організаційна структура	Кількість співробітників, чол.	Прийняття рішень	Основа для формування фінансової стратегії	Обсяги витрат**	Основні джерела доходів, %	Основні форми фінансування, %
Болгарія	1993	Частина Міністерства охорони природи	2	Міністр	Національна екологічна політика	$\frac{2,3}{7}$	Платежі за забруднення – 58; податок на потримані автомобілі – 33	Гранти – 68, кредити – 32
Чехія	1991	Частина Міністерства охорони природи	34	Міністр	Національна екологічна політика	$\frac{107}{10}$	Платежі за водокористування – 41 і забруднення повітря – 30, плата за відходи – 13 та землю – 12	Гранти – 71, кредити – 29
Угорщина	1993	Частина Міністерства охорони природи	13	Міністр	Постанови Міністерства охорони природи	$\frac{27,7}{11}$	Податок на паливо – 44 і транзитний проїзд – 20, програма PHARE – 19, платежі за забруднення – 17	Гранти – 68, кредити – 32
Польща	1989	Незалежний орган	95	Спостережна рада	Національна екологічна політика	$\frac{198,5}{22}$	Платежі за забруднення повітря, скиди стічних вод, водокористування, плата за відходи	Пільгові кредити – 77, гранти – 17
Словакія	1991	Частина Міністерства охорони природи	22	Міністр	Національна екологічна політика	$\frac{34,7}{20}$	Держбюджет – 37, платежі за скиди стічних вод – 30 і забруднення повітря – 25	Гранти

* Джерело: [4].

** Чисельник – млн дол. США, знаменник, – відсотків від національних витрат на охорону природи.

Так, польський позабюджетний Національний фонд охорони навколишнього середовища і водних ресурсів (НФОНСіВР) заснований як окрема юридична особа 1989 року відповідно до Закону Польщі «Про охорону і формування навколишнього природного середовища». Одночасно були створені й воєводські фонди охорони навколишнього середовища та водних ресурсів, проте статус окремих юридичних осіб вони отримали лише 1993 року. Таким чином, у Польщі створена двоохрівлева система екологічних фондів із статусом незалежної юридичної особи, що забезпечувала єдину систему фінансування охорони довкілля. Сьогодні Національним фондом фінансуються екологічні заходи на державному рівні, а 16-ма воєводськими фондами – на регіональному.

Упродовж 27 років свого функціонування польські екологічні фонди досягли значних успіхів не лише за рахунок збільшення обсягів акумулювання доходів, але й умілого розпорядження отриманими прибутками. За вказаний період Національним фондом дофінансовано понад 19 тис. екологічних проектів загальною сумою понад 33 млрд злотих, а екологічні інвестиції воєводських фондів перевищили 31 млрд злотих. Таким чином, загальні обсяги фінансування екологічних проектів через систему екологічних фондів становлять 64 млрд злотих, або 22 млрд дол. США [7].

Сьогодні НФОНСіВР володіє широким набором фінансових інструментів щодо фінансування охорони навколишнього природного середовища та є важливим партнером й оператором для міжнародних фінансових інституцій щодо розпорядження іноземними коштами, котрі виділяються на екологічні проекти. Разом із воєводськими фондами охорони навколишнього середовища та управління водними ресурсами він формує єдину систему екологічних фондів та реалізує екологічну політику захисту довкілля в Польщі на основі спільної стратегії дій.

Національний фонд здійснює незалежну фінансову політику, діючи відповідно до європейських актів екологічного права і дотримуючись принципу ЄС «забруднювач платить». Його дохідна база формується в основному від зборів і штрафів за використання навколишнього природного середовища, технічного обслуговування й концесійних зборів, зборів в енергетичному секторі та за утилізацію транспортних засобів, а також продажу квот парникових газів.

До *основних форм* фінансування, які практикуються в Польщі через систему екологічних фондів, належать: дотації; позики; кредити, надані банками із фондів НФОНСіВР; доплати за утилізацію й розбір транспортних засобів, вилучених із використання; надбавки до відсоткової ставки кредитів; часткове погашення кредитів під інвестиційні проекти; надбавки до відсоткової ставки або ціни викупу облігацій; часткове погашення капіталу кредитів.

Отримані в результаті фінанси спрямовуються на охорону водних ресурсів і витрати на управління водного господарства; адаптацію до змін клімату й захист атмосфери; ефективне використання енергії; поновлювані джерела енергії; захист поверхні землі; поводження з відходами, включаючи переробку; захист природи і ландшафту; моніторинг стану довкілля;

запобігання стихійним лихам; геологію і гірничу справу; екологічну освіту; науково-дослідні роботи.

Специфікою польського Національного фонду є те, що він як оператор забезпечує реалізацію іноземних коштів, котрі виділяються на охорону навколишнього середовища, наприклад, від Фонду згуртованості, Європейського фонду регіонального розвитку, LIFE+, Норвезького фінансового механізму, Європейського Economic Area фінансового механізму, доходів, отриманих від міжнародних угод купівлі-продажу вуглецевих квот на викиди відповідно до Кіотського протоколу тощо.

На сучасному етапі в рамках Стратегії Національного фонду на період 2013–2016 рр. передбачається підтримка екологічних проектів та ініціатив, що реалізується за чотирма пріоритетами:

- захист і збалансоване управління водними ресурсами;
- раціональне управління відходами та захист поверхні землі;
- захист атмосфери;
- захист біорізноманіття та екосистем.

Джерела фінансування польських екологічних фондів поділяються на *внутрішні* (крайові) та *зовнішні* (закордонні – виконують функцію оператора закордонних коштів).

Фінансування навколишнього природного середовища впродовж 1989–2014 рр. у розрізі двох складових – коштів державних екологічних та європейських фондів – сумарно становить близько 60 більйонів польських злотих, або 15 більйонів євро (рис.).

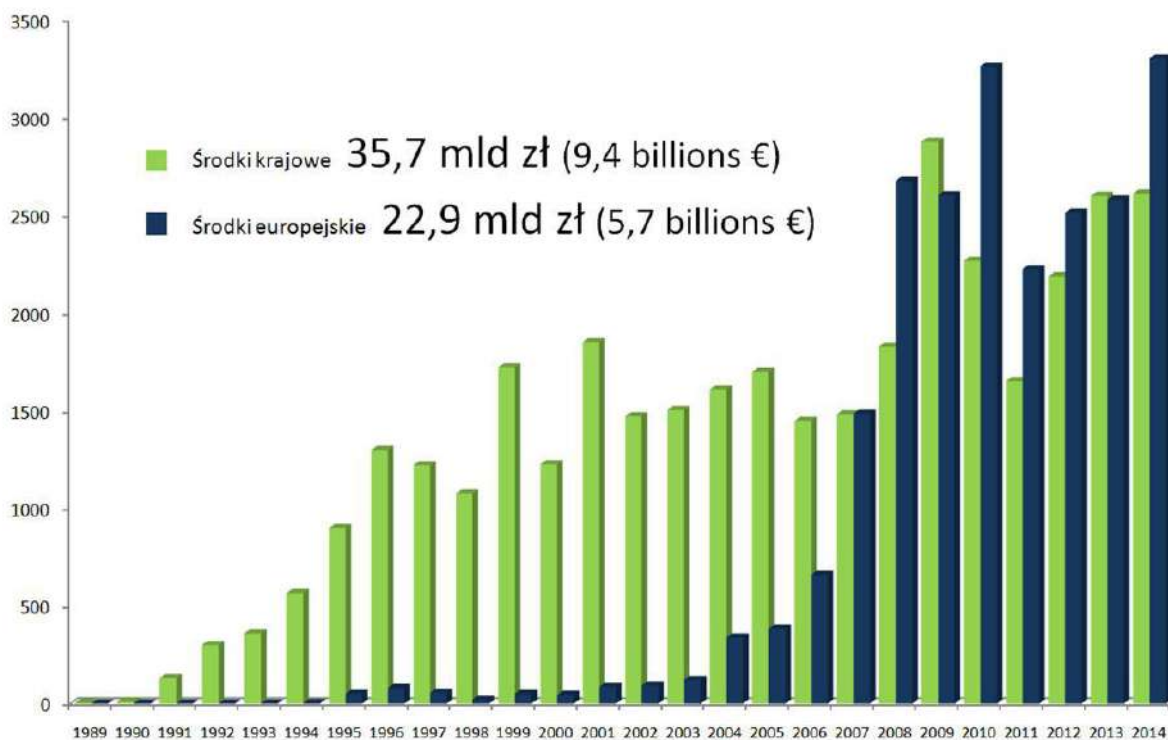


Рис. Фінансування навколишнього природного середовища польськими та європейськими екологічними фондами, 1989–2014 рр. [8]

У 2014 році НФОНСiВГ підписано 457 договорів про дофінансування екологічних проектів на суму близько 5 млрд дол. США для виконання найбільшої за вартістю і значенням програми перебудови Польщі у сфері охорони довкілля, що започаткована Європейським фондом регіонального розвитку ще 2007 року [9].

Особливості діяльності воєводських екологічних фондів на регіональному (провінційному) рівні розглянемо на типовому прикладі Регіонального фонду з охорони навколишнього середовища та управління водними ресурсами в Любліні, що функціонує як незалежна фінансова установа із статусом юридичної особи з липня 1993 року. Його діяльність регулюється Законом про державні фінанси (2009 р.), напрями бізнесу визначаються Законом про охорону навколишнього середовища (2001 р.) і Стратегією регіонального фонду на 2013–2016 роки. План заходів і перелік пріоритетних проектів фонду щорічно затверджуються наглядовою радою та обов'язково включаються до стратегічних цілей і екологічних програм Люблінської провінції. Провінційний фонд використовує такі форми допомоги, як пільгові кредити (з низькими процентними ставками та можливістю часткового погашення капіталу), гранти, субсидії на часткове погашення банківських кредитів, а також перераховує кошти державного бюджету для фізичних осіб [10]. Отже, перевагами позабюджетних екологічних фондів на воєводському (регіональному) рівні є: можливість швидкого реагування та прийняття рішень щодо виділення коштів на основі вибору екологічних пріоритетів, які визначаються територіальними громадами; формування екологічних фондів за територіальним принципом, що створює можливість акумулювати кошти від забруднення і витратити їх на ліквідацію екологічних проблем конкретної території.

Висновки. Серед низки діючих екологічних фондів Європейського Союзу найпотужнішою є двохрівнева польська система. Такий феномен польських екологічних фондів можна пояснити, по-перше, тим, що як на національному, так і воєводському рівнях вони створені поза бюджетом і діють на правах юридичної особи (на відміну від бюджетних українських фондів навколишнього природного середовища). Їх діяльність є повністю прозорою, усі річні звіти про використання коштів систематично оприлюднюються в Інтернеті, що є запорукою уникнення фінансових зловживань. В Україні подібної прозорої статистичної інформації не існує. По-друге, з початку свого створення обсяги екологічних фондів у Польщі були найпотужнішими в Європі (близько 200 млн дол. США). По-третє, їх сучасна дохідна база, на відміну від українських, представлена значно ширше. По-четверте, на структуру та обсяги фінансування польських екологічних фондів значний вплив має можливість використання фінансових інструментів ЄС. По суті, польський Національний фонд охорони навколишнього середовища та водних ресурсів є оператором закордонних коштів різноманітних екологічних програм і фондів ЄС. Для України це може слугувати прикладом щодо активізації робіт із пошуку додаткових зарубіжних джерел фінансування через залучення подібних екологічних програм та фондів ЄС. Тому за результатами дослідження пропонується створення в нашій державі позабюджетного Національного

екологічного фонду на правах юридичної особи (за польським варіантом), що сприятиме формуванню ринкової системи управління охороною навколишнього природного середовища з відповідним фінансовим і кадровим забезпеченням.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Новицька О.В. Альтернативні джерела фінансування державних цільових екологічних програм в Україні [Електронний ресурс] / О.В. Новицька. – Режим доступу : <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=4541>.
2. Авдющенко А.С. Фонди охорони навколишнього середовища в системі фінансування природоохоронних заходів / А.С. Авдющенко // Економічний вісник. – 2014. – № 3. – С. 86–97.
3. Колесникова К.В. О формах бюджетного финансирования охраны окружающей среды и экологических фондах / К.В. Колесникова // Альманах современной науки и образования. – Тамбов : Грамота, 2014. – № 2 (81). – С. 83–86.
4. Экологические фонды в странах с переходной экономикой. – ОЭСР, 1997. – 166 с.
5. Колмакова В.М. Активізація діяльності екологічних фондів як інструмент підвищення ефективності фінансового забезпечення екологічної політики / В.М. Колмакова // Сталій розвиток – XXI століття: управління, технології, моделі. Дискусії 2016 : [монографія] / [Андерсон В.М., Балджи М.Д., Баркан В.І. та ін.] / НТУУ «Київський політехнічний інститут»; Інститут телекомунікацій та глобального інформаційного простору НАН України; НТУУ «Київський політехнічний інститут»; Вища економіко-гуманітарна школа / за наук. ред. Хлобистова Є.В. – Черкаси, 2016. – С. 535–545.
6. Фінансування охорони довкілля: приклад для України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ecotown.com.ua>.
7. Проекти і гранти Європейського Союзу [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ecofund.eu/ua/node/122>.
8. *Odnawialne źródło ekorozwoju. Zmienilismy i zmieniamy Polske (Narodowy Fundusz Ochrony Srodowiska i Gospodarki Wodnej 1989–2014)*. – Warszawa, 2014. – 88 p.
9. *Let's invest together in the environment [Electronic resource]*. – Available at : <https://www.nfosigw.gov.pl/>.
10. *Sprawozdanie z działalności Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Lublinie za rok 2015 [Electronic resource]*. – Available at : <http://www.wfos.lublin.pl/bip/index.php?option>.

REFERENCES

1. *Novyts'ka O.V. Al'ternatyvni dzherela finansuvannia derzhavnykh tsil'ovykh ekolohichnykh proqram v Ukraini [Electronic resource]*. – Available at: www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=4541.

2. Avdiuschenko A.S. *Fondy okhorony navkolyshn'oho seredovyscha v systemi finansuvannia pryrodookhoronnykh zakhodiv* / A.S. Avdiuschenko // *Ekonomichnyj visnyk*. – 2014. – № 3. – P. 86–97.

3. Kolesnikova K.V. *O formah bjudzhetnogo finansirovanija ohrany okruzhajushhej srody i jekologicheskikh fondah* / K.V. Kolesnikova // *Al'manah sovremennoj nauki i obrazovanija*. – Tambov: Gramota, 2014. – № 2 (81). – P. 83–86.

4. *Jekologicheskie fondy v stranah s perehodnoj jekonomikoj*. – OJeSR, 1997. – 166 p.

5. Kolmakova V.M. *Aktyvizatsiia diial'nosti ekolohichnykh fondiv iak instrument pidvyschennia efektyvnosti finansovoho zabezpechennia ekolohichnoi polityky* / V.M. Kolmakova // «Stalyj rozvytok – KhKhI stolittia: upravlinnia, tekhnolohii, modeli. Dyskusii 2016 : [monohrafiia] / [Anderson V.M., Baldzhy M.D., Barkan V.I. ta in.] / NTUU «Kyivs'kyj politekhnichnyj instytut»; Instytut telekomunikatsij ta hlobal'noho informatsijnoho prostoru NAN Ukrainy; NTUU «Kyivs'kyj politekhnichnyj instytut»; *Vyscha ekonomiko-humanitarna shkola / za nauk. red. Khlobystova Ye.V.* – Cherkasy, 2016. – P. 535–545.

6. *Finansuvannia okhorony dovkillia: pryklad dlia Ukrainy* [Electronic resource]. – Available at : <http://ecotown.com.ua>.

7. *Proekty i hranty Yevropejs'koho Soiuzu* [Electronic resource]. – Available at : <http://www.ecefund.eu/ua/node/122>.

8. *Odnawialne zródło ekorozwoju. Zmienilismy and zmieniamy Polske (Narodowy Fundusz Ochrony Srodowiska and Gospodarki Wodnej 1989–2014)*. – Warszawa, 2014. – 88 p.

9. *Let's invest together in the environment* [Electronic resource]. – Available at : <https://www.nfosigw.gov.pl/>.

10. *Sprawozdanie z działalności Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Lublinie za rok 2015* [Electronic resource]. – Available at : <http://www.wfos.lublin.pl/bip/index.php?option>.