

ФОРМИРОВАНИЕ ПРИОРИТЕТОВ ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ РЕАЛИЗАЦИИ РЕГИОНАЛЬНОЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ В УКРАИНЕ

THE FORMATION OF THE PRIORITY FINANCIAL SECURITY IMPLEMENTATION OF THE REGIONAL ENVIRONMENTAL POLICY IN UKRAINE



КОЛМАКОВА Валентина

KOLMAKOVA Valentyna

vnkolmakova@gmail.com

отдел экономических проблем экологической политики и устойчивого развития, ГУ “Институт экономики природопользования и устойчивого развития НАН Украины”, Украина, Киев, 01032, Киев-32, бульвар Тараса Шевченко, 60

В статье обобщены теоретические подходы к формированию приоритетов финансового обеспечения реализации экологической политики в Украине. Проанализированы основные проблемы и особенности их формирования. С целью повышения эффективности финансового обеспечения реализации региональной экологической политики в Украине автором предлагается перечень соответствующих приоритетов.

Ключевые слова: региональная экологическая политика, финансовое обеспечение, приоритеты, устойчивое развитие.

The urgency of the problem is the need to improve the efficiency of the regional environmental policies through the development of priority directions of the financial support for its implementation. The main purpose of the article is the theoretical and methodological substantiation form of the financial security priorities of environmental policy implementation at the regional level. The main objectives: are studying the approaches to the definition of priorities for regional policy and its funding in Ukraine and the EU; the definition of modern problems of the financial support implementation of regional environmental policy in Ukraine; the development of practical recommendations for its improvement. This paper summarizes the theoretical approaches to the development priorities of financial support the implementation of environmental policy in Ukraine. Analyzed the main problems and peculiarities of their formation. To improve the efficiency of financial support implementation of the regional environmental policy in Ukraine, the author proposes a corresponding list of priorities.

Keywords: regional environmental policy, financial security, priorities, sustainable development.

Постановка проблемы. Экологический кризис, который сегодня охватывает значительную часть территории Украины, во многом является результатом несовершенства системы финансирования экологических мероприятий. До настоящего времени в государстве продолжают сохраняться тенденции советского периода, когда средства на охрану окружающей среды традиционно финансируются по остаточному принципу. В частности, результаты выполнения государственного бюджета Украины за 2013 свидетельствуют, что общие расходы на охрану окружающей среды занимают предпоследнее место (после сферы жилищно-коммунального хозяйства) и составляют 4,6 млрд. грн. (1,14%) [1, с. 6]. В перспективе экологическая ситуация может еще больше усугубиться из-за политической и финансово-экономической нестабильности в стране и ее

регионах. Поэтому в условиях острой нехватки бюджетных средств особое значение приобретает разработка теоретических подходов к формированию приоритетов финансового обеспечения реализации региональной экологической политики, что даст возможность повысить ее эффективность за счет пересмотра приоритетных направлений в использовании имеющихся финансовых ресурсов.

Анализ проблемы. Регионы Украины (25 областей) очень разнообразны и отличаются по своему ресурсно-производственному потенциалу, специализации, наличию социально-экономических, экологических проблем и пр. Поэтому при общей направленности государственной стратегии перехода к устойчивому развитию особую актуальность приобретает учет специфики

формирования региональных аспектов устойчивого развития в условиях децентрализации управления и повышения роли социально-экономического развития и финансовой самостоятельности регионов. В то же время, необходимо учитывать современные вызовы и особенности формирования региональной экологической политики в Украине [2]. Они также влияют на процесс ее финансового обеспечения, особенности которого, на наш взгляд, состоят в следующем:

- пересмотр стратегических ориентиров региональной экологической политики и определение ограниченного количества средне- и краткосрочных приоритетов в соответствии с требованиями европейского законодательства Acquis в сфере охраны окружающей среды;

- создание системы финансового обеспечения реализации экологической политики в регионе на основе принципов: системности, комплексности, прозрачности, эффективности, а также компетентности местных органов власти;

- определение приоритетов финансового обеспечения реализации региональной экологической политики в условиях ограниченных финансовых ресурсов;

- расширение полномочий местных органов власти как необходимое условие для реализации эффективной политики развития регионов и оптимального распределения финансовых ресурсов на экологические цели.

Следует отметить, что в Украине пока отсутствует единая концепция, комплексно связывающая различные виды и факторы финансовой стабильности в сфере реализации экологической политики регионов. В стадии разработки также находится согласование национальной экологической политики и ее финансового обеспечения в соответствии с требованиями ЕС. Так, например, в проекте Соглашения об ассоциации Украины с ЕС [3] предусмотрено сотрудничество в экологической сфере, которое регулируется 29 специальными директивами и регламентами. Директивы ЕС по окружающей среде охватывают основные виды природных ресурсов и воздействия на окружающую среду (за исключением регулирования земельных и лесных ресурсов, которые почему-то не

рассматриваются в этом документе). Имплементация директив для Украины пока осуществляется в форме так называемой «бумажной имплементации»: разработке планов действий, мониторинга, адаптации законодательства и системы регуляторной деятельности, учета качественного и количественного состояния объектов природоохранной инфраструктуры и анализа экологического состояния природных ресурсов и природных объектов.

Представляется, что аналитическая оценка международной практики финансового обеспечения реализации региональной экологической политики даст возможность нашей стране, ориентируясь на международные нормы и опыт стран ЕС, сформировать собственные национальные приоритеты в этой сфере.

Реализация региональной экологической политики в странах ЕС и ее финансовое обеспечение.

Экологическое законодательство ЕС устанавливает жесткие экологические нормы и правила в различных сферах экономической деятельности. При этом реализация экологической политики ЕС всегда была направлена на содействие устойчивому развитию ее регионов. Она основывается на предупредительных мероприятиях, принципе «загрязнитель платит», борьбе с ущербом для окружающей среды в источнике возникновения, общей ответственности за состояние окружающей среды, интеграции охраны окружающей среды в другие секторальные политики ЕС. Необходимо также отметить, что решающее значение в формировании региональной экологической политики ЕС имело наличие широких полномочий по охране окружающей среды в местных органах самоуправления, которыми они были наделены национальными правительствами в процессе децентрализации власти на самых ранних этапах ее становления.

Гармонизация отношений по линии "центр – регионы– экологическая политика" в странах ЕС получила воплощение в последовательной региональной (структурной) политике Европейского Союза. Она характеризуется конкретными механизмами реализации, наличием

регулируемой иерархической структуры территориального устройства, многоуровневой системой контроля по результатам реализации экологических программ, в том числе эффективностью использования финансовых ресурсов под их обеспечение.

Современная финансовая стратегия устойчивого развития регионов Европейского Союза основывается на следующих приоритетах: финансовое обеспечение поддержания стабильного производства и высокого уровня потребления; соблюдение гарантий социального равноправия; стимулирование снижения загрязнения окружающей природной среды, организация ландшафтов и охрана невозобновляемых природных ресурсов; сохранение видового разнообразия [4, с. 65].

Решение проблемы. Общеизвестно, что термин приоритет в переводе с латинского (prior) обозначает первоочередность, важность, значимость. Исходя из этого, формированию приоритетов финансового обеспечения реализации экологической политики как важнейшей составляющей общей стратегии устойчивого развития региона, отводится особая роль. Объясняется это, во-первых, ограниченностью региональных финансовых ресурсов, во-вторых, необходимостью концентрации финансовых средств на важнейших направлениях региональной экологической политики, в-третьих, необходимостью выделения значительных средств на проведение превентивных мероприятий по обеспечению экологической безопасности в регионе.

Цели и приоритеты экологической политики устойчивого развития должны быть "встроены" в финансово-экономические механизмы ее обеспечения таким образом, чтобы активизировать всех субъектов регионального хозяйства к переходу на модель экологически безопасного функционирования. Кроме того, для реализации экологических целей устойчивого развития региона также требуется разработка соответствующих методов влияния на финансовый (инвестиционный) процесс. В

этом случае именно формирование соответствующих приоритетов является решающим условием создания необходимой концентрации финансовых ресурсов для выполнения экологических программ на территории конкретного региона.

Сегодня вектор экологической деятельности страны и ее регионов на ближайшее десятилетие определяется Законом Украины «Об основных принципах (стратегии) государственной экологической политики Украины на период до 2020 года» (далее – Стратегия)[5]. Стратегические цели, указанные в этом документе, формируют приоритетные направления экологической деятельности:

- 1) Повышение уровня общественного экологического сознания;
- 2) Улучшение экологической ситуации и повышение уровня экологической безопасности;
- 3) Достижение безопасного для здоровья человека состояния окружающей природной среды;
- 4) Интеграция экологической политики и совершенствование системы интегрированного экологического управления;
- 5) Прекращение потерь биологического и ландшафтного разнообразия и формирование экологической сети;
- 6) Обеспечение экологически сбалансированного природопользования;
- 7) Совершенствование региональной экологической политики)[5].

С этой целью для финансового обеспечения реализации Стратегии правительством Украины в 2010 году было принято Соглашение о финансировании программы «Поддержка реализации Стратегии национальной экологической политики Украины на период до 2020 года» [6]. Главной целью Соглашения является приведение экологической стратегии Украины в соответствие с нормами и приоритетами ЕС, согласованными в рамках Плана действий Украина - ЕС и Повестки дня ассоциации Украина - ЕС. Бюджетная поддержка программы на 2011-2013 гг. предусматривает предоставление транша кредита со стороны ЕС для экологической сферы Украины в сумме 35 млн. евро.

Кроме того, для реализации целей Стратегии был разработан и утвержден Национальный план действий по охране окружающей природной среды Украины на 2011 - 2015 годы (далее – НПД) [7]. В НПД

определены конкретные меры поэтапного достижения стабилизации и улучшения состояния окружающей природной среды в Украине и ее регионах, экологически безопасной природной среды для жизни и здоровья населения, внедрение экологически сбалансированной системы природопользования.

Следует отметить также, что в Украине существует значительное количество региональных природоохранных программ, в результате чего расплываются финансовые ресурсы и снижается эффективность их использования. Так, например, по информации Министерства экологии и природных ресурсов Украины [8], в 2012 году общее количество региональных программ составило 132. По результатам аналитической оценки установлено, что в 2012 году в рамках региональных программ выполнено 1857 природоохранных мероприятий, что соответствует 79,4% от запланированных показателей. В частности, 17 регионов выполнили поставленные задачи более, чем на 70%, в 9 регионах выполнение задач составило 30% - 70% (в основном природоохранные мероприятия не были выполнены из-за отсутствия финансирования) [8].

Таким образом, выполнение региональных экологических программ, финансируемых из бюджетных средств различных уровней, сегодня является основным подходом и инструментом реализации задач в области

региональной экологической политики, как это и предусматривается действующим экологическим законодательством. В то же время, региональные экологические программы систематически не выполняются в полном объеме из-за ограниченности финансирования или его отсутствия, неопределенности приоритетов, отсутствия соответствующих финансовых полномочий в регионах.

Реализация экологической политики в системе обеспечения устойчивого развития региона требует комплексного (межотраслевого) подхода к решению экологических проблем в пространственно-территориальном измерении, что предполагает определение и достижение ее приоритетных направлений в исследуемой сфере. Такой подход теоретически (в идеальном варианте) должен обеспечивать соответствие между стратегическими приоритетами национальной экологической политики и государств Европейского Союза, реализуемых в виде целевых экологических программ с их соответствующим финансовым наполнением.

На наш взгляд, общие подходы к формированию приоритетов финансового обеспечения реализации экологической региональной политики должны предусматривать необходимость согласования директив ЕС, экологических проблем региона, региональных экологических программ и финансовых ресурсов региона (Рис.1).

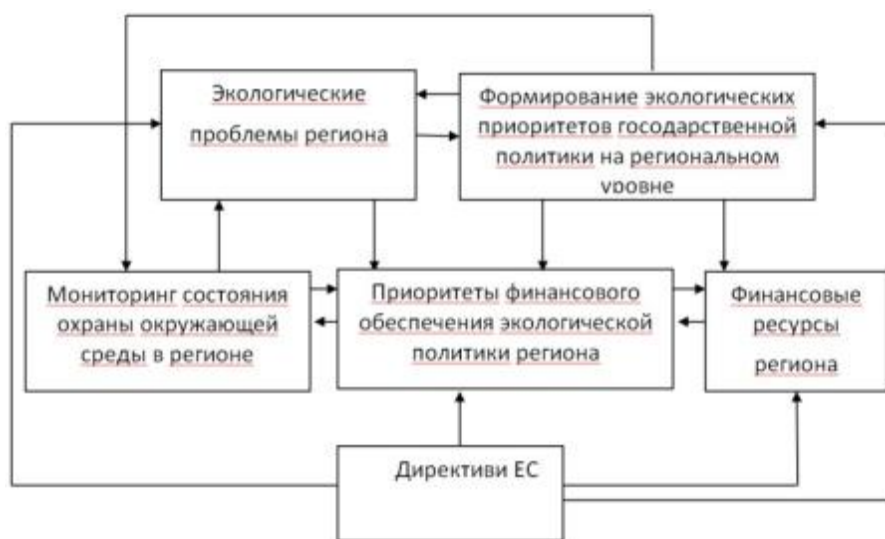


Рис. 1. Формирование приоритетов финансового обеспечения экологической политики региона

При этом считаем, что акценты нужно смещать на среднесрочную перспективу 3-5 лет, поскольку индикативное планирование сужает пространственное видение указанной проблемы. В среднесрочной перспективе целесообразно сконцентрировать финансовые ресурсы на преодолении ряда наиболее важных экологических проблем региона и достижении ограниченного перечня целей экологической политики. Для этого главными приоритетами должны стать следующие.

Приоритет № 1. Оптимизация использования бюджетных средств (на государственном и региональном уровнях) в экологической сфере.

а) пересмотр экологических инвестиционных проектов и программ, подлежащих финансированию из бюджета (жесткий отбор на тендерной основе по степени их важности) и в соответствии с требованиями европейского законодательства *Acquis* в сфере охраны окружающей среды; б) дальнейшее внедрение элементов рыночной модели управления государственными финансами; в) переход от индикативного к среднесрочному бюджетному планированию, что обеспечит систематичность бюджетного финансирования долгосрочных инвестиционных проектов экологической направленности и улучшит прогнозируемость расходов бюджета в сферу экологической и природно-техногенной безопасности; г) упорядочивание системы экологических расходов через усовершенствование деятельности бюджетных экологических и резервных фондов в регионе.

Приоритет № 2. Осуществление постоянного мониторинга объемов финансовых средств, выделяемых на обеспечение экологической безопасности региона. Постоянный мониторинг объемов финансовых средств, которые направляются на осуществление мероприятий по обеспечению экологической безопасности в регионе, а также на объектах повышенной опасности. Принятие соответствующих решений по выделению средств должны приниматься на этапе предварительного формирования проектов бюджетов всех уровней. При этом новые бюджетные и законодательные инициативы в регионах

исходят из наличия реальных возможностей по их финансовому обеспечению.

Приоритет № 3. Сбалансирование расходов на финансовое обеспечение реализации экологической политики и поступлений в региональные бюджеты.

Предусматривается осуществление расходов на охрану окружающей среды в объемах, соответствующих поступлениям средств в региональные бюджеты от сбора за специальное использование природных ресурсов, экологического налога и штрафных санкций вследствие нарушения природоохранного законодательства. Главным источником расходов на охрану окружающей среды должны стать средства предприятий-загрязнителей, что предусматривает привлечение частного капитала.

Приоритет № 4. Усиление фискальной обеспеченности региональных бюджетов. В условиях кризиса наиболее эффективной мерой является закрепление за местными бюджетами части налога на прибыль предприятий, что способствует улучшению финансового обеспечения экологической безопасности региона.

Приоритет № 5. Изменение парадигмы финансового обеспечения экологической безопасности региона. Предусматривает переход от механического привлечения средств в региональный бюджет к системному управлению этими средствами в регионе через систему региональных экологических фондов как структурных элементов Национального экологического фонда (предложения по его созданию рассматривались нами в предыдущих публикациях [8]). Ориентирует на финансирование конкретных мероприятий, направленных на поэтапное достижение стабилизации или улучшения состояния экологической среды в регионе.

Приоритет № 6. Повышение эффективности использования заемных средств.

Четкое определение целей и направлений использования заимствованных ресурсов дефицитного финансирования. Предусматривает использование заемных средств исключительно на инвестиционные проекты, например, ориентированные на предотвращение чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера, а также

ликвидацию их отрицательных последствий в регионе.

Приоритет № 7. Развитие экологического страхования как одного из видов страхования гражданской ответственности владельцев или пользователей объектов повышенной экологической опасности в связи с возможным аварийным загрязнением окружающей среды (предусматривает финансовую компенсацию вреда, причиненного потерпевшим).

Выводы Таким образом, обобщение национального опыта финансового обеспечения реализации региональной экологической политики в Украине показывает, что мобилизация финансовых ресурсов в этой сфере пока не стала приоритетным направлением современной государственной политики. Выявлены актуальные проблемы и вызовы современной системы финансирования экологических мероприятий на региональном уровне. Для решения проблемы совершенствования региональной экологической политики предложены общие подходы к определению приоритетов ее финансового обеспечения, которые могут быть представлены в виде концептуальной схемы, предусматривающей согласование директив ЕС, экологических проблем региона, региональных экологических программ и финансовых ресурсов. Доказана целесообразность

концентрации финансовых ресурсов для преодоления ряда наиболее важных проблем региона и достижения ограниченного перечня целей путем формирования соответствующих приоритетов. Автор предлагает акцентировать внимание на 7 стратегических приоритетов финансового обеспечения экологической политики на региональном уровне.

Conclusions. The generalization of the national experience of financial support implementation of the regional environmental policy in Ukraine shows that the mobilization of financial resources in this area has not yet become a priority of state policy of identified current problems and challenges of the modern system of financing environmental activities at the regional level. To solve the problem of improving regional environmental policies proposed general approaches to prioritization of its financial support, which may be presented in the form of a conceptual scheme, which provides coordination of EU directives, environmental problems in the region, the regional environmental programs and financial resources. The expediency of the concentration of financial resources in order to overcome some of the most important problems in the region and achieving a limited list of objectives by establishing appropriate priorities. Author has 7 strategic priorities of financial support of environmental policy at the regional level.

Литература: 1. Інформація Міністерства фінансів України щодо виконання Державного бюджету України за 2013 рік // Урядовий кур'єр, 2014, 28 лютого, № 39. 2. Регіональний розвиток та державна регіональна політика в Україні: стан і перспективи змін у контексті глобальних викликів та європейських стандартів політики. Аналітичний звіт. 2013. - 330 с. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://surdp.eu/> 3. Соглашение об ассоциации Украины с Европейским Союзом. – [Электронный ресурс] – Режим доступа: - http://www.kmu.gov.ua/docs/Agreement/AA_Body_text.pdf. 4. Герасимчук З.В., Вахович І.М., Камінська І.М. Фінансова політика сталого розвитку регіону: Монографія. – Луцьк: Надстир'я, 2006. – 220 с. 5. Закон України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики на період до 2020 року» (далі - Стратегія) від 21 грудня 2010 року, № 2818-VI. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: - <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2818-17/conv>. 6. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 грудня 2010 року № 2263-р «Про підписання Угоди про фінансування програми «Підтримка реалізації Стратегії національної екологічної політики України». – [Електронний ресурс] – Режим доступу: - <http://www.kmu.gov.ua>. 7. Национальный план действий по охране окружающей природной среды Украины на 2011 - 2015 годы. – [Электронный ресурс] – Режим доступа: - <http://www.kmu.gov.ua>. 8. Официальный сайт Министерства экологии и природных ресурсов Украины – [Электронный ресурс] – Режим доступа: - <http://menr.gov.ua/content/article/12175>. 10. Колмакова В. Управление бюджетными фондами охраны окружающей среды (опыт Украины) // Устойчивое развитие // Sustainable development. - 2013. - №12. - С.54-58.