

Рытикова Е.А.

Донецкий национальный технический университет

**НОВЫЕ ПОДХОДЫ К ФИНАНСИРОВАНИЮ
ПРИРОДООХРАННЫХ МЕРОПРИЯТИЙ**

Рассмотрены существующие источники финансирования природоохранных мероприятий. Приведены данные по поступлению и расходованию денежных средств экологических фондов различных уровней. Предложены новые источники привлечения денежных средств для финансирования природоохранных мероприятий.

Ключевые слова: фонд охраны окружающей природной среды; экологический банк; экологическое страхование; экологическое кредитование.

I. Введение. Донецкая область принадлежит к наиболее экологически напряженным регионам Украины. Большая концентрация промышленного, сельскохозяйственного производства, транспортной инфраструктуры вместе с высокой плотностью населения создали огромную нагрузку на биосферу – наибольшую в Украине и в Европе.

Одновременно Донецкая область занимает одно из основных мест в экономическом потенциале Украины. На территории области создана мощная техносфера, которая включает в себя 282 крупных промышленных предприятий горнодобывающей, металлургической, химической промышленности, энергетики, тяжелого машиностроения и строительных материалов, эксплуатируется около 300 месторождений полезных ископаемых.

Совокупность недостаточной системы правовой и экологической защиты природной среды, низкой эффективности защитных сооружений, слабого экологического сознания населения привело к опасной экологической ситуации в Донецкой области.

Современная экологическая обстановка во многих регионах страны характеризуется как катастрофическая и экологически небезопасная для людей и окружающей среды. В этих условиях на государственном и общественном уровне применяются методы по предупреждению и ликвидации экологической опасности. Безусловно, что эффективность этих мероприятий может быть достигнута при условии, что они базируются на осознании и учете в практической деятельности величины риска экологической опасности отдельных объектов, зон и территорий.

Действующая система обеспечения экологической безопасности населения и охраны окружающей природной среды является малоэффективной. Поэтому она требует постоянного усовершенствования на государственном, региональном и местном уровнях. Прежде всего, изменения должны быть внесены в сфере законодательства, в определении приоритетов политики территорий, в природоохранные действия как в производственной, так и в коммунальной сферах. Также они должны касаться экологического мониторинга окружающей среды и контроля источников загрязнения, экологического информирования, просвещения и привлечения к охране окружающей среды населения.

Вопросами финансирования природоохранных мероприятий занимались многие авторы. Так, Москаленко А.П., Соловьева С.В. и Рябчиков А.К. рассматривают вопросы финансирования и систему экологических фондов Российской Федерации, а Шимова О.С. и Соколовский Н.К. рассматривают эти вопросы на примере Республики Беларусь.

II. Постановка задачи. Целью данной статьи является рассмотрение источников финансирования природоохранных мероприятий в Украине, проведение сравнительного анализа источников формирования и распределения экологических фондов в Украине, Российской Федерации и Республике Беларусь.

III. Результаты. Тенденция сокращения вмешательства государства в экономику, с одной стороны, и необходимость перехода от политики

ликвидации ущерба, нанесенного окружающей среде, к предотвращению загрязнения окружающей среды, с другой стороны, привели к усилению роли экономических рычагов охраны окружающей среды. Методы прямого регулирования охраны окружающей среды – это организационные меры, которые оказывают непосредственное влияние на экологическое поведение загрязнителей через запрещения и ограничения выброса (сброса) конкретных загрязняющих веществ и ограничения деятельности в определенном районе в определенное время через лицензии, зонирование, установление стандартов. Экономический механизм имеет целью оказать стимулирующее влияние на поведение загрязнителя и сбор финансовых ресурсов, необходимых для осуществления мер по охране окружающей среды.

Экономический механизм охраны окружающей природной среды и природопользования представляет собой систему мер, обеспечивающих повышение экономической заинтересованности и ответственности субъектов хозяйствования в выполнении экологических требований, а также формирование и распределение финансовых потоков с целью наиболее эффективного использования средств, предназначенных для решения экологических задач.

В мировой практике развития цивилизованных стран широко применяется общепринятый принцип «загрязнитель платит», который внедрен в Украине в 1991 году с принятием Закона Украины «Об охране окружающей природной среды». В этом законе предусмотрен широкий спектр экономических инструментов управления охраной окружающей природной среды, которые можно объединить в следующие группы:

- а) обязательные платежи за загрязнение окружающей природной среды;
- б) платежи за природные ресурсы;
- в) система государственных экологических фондов;
- г) экологическое страхование;
- д) комплекс мер по экономическому стимулированию охраны окружающей природной среды.

Платежи за загрязнение окружающей среды взимаются за следующие виды вредного воздействия:

- за сбросы загрязненных сточных вод в водные объекты;
- за выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух;
- за размещение твердых отходов на соответствующих полигонах.

Эти платежи призваны выполнять три функции:

1) компенсационную – посредством уплаты этих платежей хозяйствующие субъекты компенсируют как правомерный, так и неправомерный вред, причиняемый природной среде в процессе своей деятельности;

2) стимулирующую – платежи способствуют снижению объемов загрязнения;

3) экономическую - эти платежи являются основным и постоянным источником поступления денежных средств, необходимых для финансирования мероприятий по охране и восстановлению природных ресурсов.

Денежные средства от сборов за загрязнение окружающей природной среды распределяются между местными (сельскими, поселковыми, городскими), областными и республиканским Автономной Республики Крым, а также Государственным фондами охраны окружающей природной среды:

- местные фонды – 10%;
- областные фонды – 25%;
- Государственный фонд – 65%.

Сборы за использование природных ресурсов поступают в местные бюджеты, республиканский бюджет Автономной Республики Крым и Государственный бюджет Украины и направляются на выполнение работ по воспроизводству и поддержанию этих ресурсов в надлежащем состоянии.

В соответствии с Законом РСФСР "Об охране окружающей природной среды" № 2060-1 от 19 декабря 1991 года средства экологических фондов распределяются в следующем порядке:

- 60% средств направляется на реализацию природоохранных мероприятий местного (городского, районного) значения с зачислением соответствующих сумм на счета городских, районных экологических фондов;
- 30% средств остается в распоряжении экологических фондов для финансирования мероприятий соответствующего значения;
- 10% средств перечисляется в Федеральный экологический фонд Российской Федерации на реализацию природоохранных мероприятий федерального значения и на содержание органов экологического контроля.

В соответствии с «Положением о внебюджетных фондах охраны природы в Республике Беларусь» денежные средства, формирующие внебюджетные фонды охраны природы, распределяются следующим образом: 10% - на специальный текущий счет внебюджетных средств Минприроды (республиканский внебюджетный фонд), 30% - в областные, 60% - в районные и городские фонды охраны природы.

Исследование зарубежного опыта показало, что на Западе экологические фонды в государственном масштабе широкого распространения не получили, однако во Франции, ФРГ, Нидерландах в рамках отдельных территорий создаются коллективные распределительные фонды целевого назначения. Они образуются за счет средств предприятий-загрязнителей и государственных дотаций.

Опыт стран, внедряющих такие фонды, показывает, что условиями эффективного использования средств фондов являются наличие конкретных природоохранных программ и ограничение числа членов фонда, что позволяет более точно определить размеры вкладов отдельных предприятий и последующее распределение средств. Так, в США создан государственный компенсационный фонд, который используется для компенсации затрат правительства на применение неотложных мер и ограничения масштабов ущерба, нанесенного здоровью людей. В 1980 году в США был принят закон о суперфонде, регламентирующий финансирование работ по обезвреживанию химических свалок и других опасных отходов: 75% поступлений в суперфонд

должны обеспечивать налоги корпораций. В рамках суперфонда был сформирован спецфонд за счет штрафов компаний, у которых были случаи загрязнения окружающей среды опасными веществами. Компенсационные фонды создаются в США и на уровне штатов для финансирования мониторинга, исследований и практических мероприятий за счет сбора штрафов в возмещение убытков от загрязнения природной среды.

В соответствии со статьей 42 Закона Украины «Об охране окружающей природной среды» №1264-ХІІ от 25 июня 1991 года в Украине финансирование мероприятий по охране окружающей природной среды осуществляется за счет:

- Государственного бюджета Украины;
- республиканского бюджета Автономной Республики Крым;
- местных бюджетов;
- денежных средств предприятий, учреждений и организаций;
- фондов охраны окружающей природной среды;
- добровольных взносов;
- других денежных средств.

Денежные средства городских, республиканского Автономной Республики Крым и Государственного фондов охраны окружающей природной среды могут использоваться только для целевого финансирования природоохранных и ресурсосберегающих мероприятий, в том числе:

- научных исследований по этим вопросам;
- ведения государственного кадастра территорий и объектов природно-заповедного фонда;
- мероприятий по снижению воздействия загрязнения окружающей природной среды на здоровье населения;
- стимулирование работников специально уполномоченных государственных органов сферы охраны окружающей природной среды и использования природных ресурсов, кроме лиц, которые имеют статус государственных служащих, и общественных инспекторов по охране окружающей природной среды, которые выявили нарушения

природоохранного законодательства и приняли необходимые меры для привлечения виновных к ответственности, предотвращения нарушений природоохранного законодательства.

Существенным источником финансирования природоохранной деятельности является сбор с предприятий-загрязнителей за выбросы в атмосферу, сбросы в водоемы и размещение отходов. Этот сбор поступает в фонды охраны окружающей природной среды. Поэтому необходимо уделять особое внимание усовершенствованию этого инструмента экономического механизма обеспечения охраны окружающей природной среды и внедрению нового порядка его применения.

Так, за период 1999-2008 гг. количество плательщиков сбора в Донецкой области возросло с 1300 до 7200 предприятий разных отраслей промышленности (после принятия Постановления Кабинета министров Украины от 01.03.1999 г. №303 “Про утверждение Порядка установления нормативов сбора за загрязнение окружающей природной среды и взыскание этого сбора”).

В результате проведенной работы поступление сборов за загрязнение в фонды охраны окружающей природной среды всех уровней увеличилось с 5,6 млн. грн в 1996 году до 45,4 млн. грн в 2006 г. Наибольшие поступления в фонды в 2006 году наблюдались в городах Донецке, Мариуполе, Горловке и Макеевке.

В 2007 году на финансирование Программы экономического и социального развития Донецкой области по разделу “Охрана окружающей природной среды” было запланировано 697 млн. грн. из фондов разных уровней.

По разделу «Охрана атмосферного воздуха» было запланировано 92 мероприятия на сумму 391 млн. грн. Работы были начаты по 48 мероприятиям и только по 10 завершены. Общая сумма освоенных средств составила 210 млн. грн. или 53,8% от запланированных.

По разделу «Охрана и рациональное использование водных ресурсов» было запланировано 40 мероприятий на сумму 69 млн. грн. За 2007 год было освоено 25 млн. грн. или 36% от плановых расходов.

По разделу «Охрана и рациональное использование земель и минеральных ресурсов» из запланированных 30 мероприятий работы велись по 25, из которых только 7 мероприятий были завершены. Освоено 19 млн. грн.

По разделу «Рациональное использование и хранение отходов производства и бытовых отходов» было запланировано 42 мероприятий на сумму 192 млн. грн, из которых освоено только 41,7% (80 млн. грн.).

IV. Выводы. Формирование устойчивой системы финансирования природоохранной сферы требует создания гармоничного финансово-кредитного механизма регулирования природопользования, включающего следующие звенья:

1. финансирование экологических программ и природоохранных мероприятий из средств бюджетов различных уровней;
2. развитую систему природоохранных фондов, инновационных экологических фондов, природоохранных фондов предприятий;
3. систему экологических банков;
4. привлечение средств из фондов экологического страхования;
5. привлечение средств Мирового и Европейского банков реконструкции и развития, а также иностранных фондов, организаций и фирм к финансированию экологической сферы;
6. использование собственных средств предприятий на природоохранные нужды;
7. систему льготных экологических инвестиционных кредитов.

Если первые два источника финансирования природоохранной деятельности предусмотрены законодательством Украины, равно как и средства юридических лиц, в том числе иностранных, то создание системы экологических банков в Украине пока не предусматривается. В условиях рыночной экономики необходимость в таких специализированных банках

давно назрела. Она обусловлена, во-первых, ограниченностью бюджетных возможностей финансирования экологической сферы; во-вторых, необходимостью льготных условий кредитования природоохранных программ; в-третьих, растянутостью сроков природоохранных затрат, следовательно, повышенной степенью банковского риска, и, наконец, возросшей потребностью предприятий в дополнительных средствах, вызванной введением платного природопользования.

Экологический банк может выступать как эффективный экономический центр регулирования процессов природопользования, что обусловлено получением максимально полной информации обо всех процессах, протекающих в данной сфере, аккумуляцией необходимых финансовых ресурсов и функционированием в режиме самоуправления. Через жесткую ипотечную политику, необходимость которой давно назрела в условиях перехода к рыночным отношениям, экологический банк может на конкурсной основе кредитовать предприятия под конкретные природоохранные программы, организовывать рыночную продажу акций, оценивать имущество, потенциал и перспективы предприятий и т.д. Во многих странах уже созданы и успешно действуют такие банки.

Преимущество банковского кредитования природоохранной деятельности по сравнению с бюджетным финансированием состоит в возвратности и платности предоставляемых средств, что способствует повышению эффективности использования выделяемых ресурсов и сокращению времени их реализации. Система экологического кредитования должна создавать условия, заинтересовывающие как заемщиков (природопользователей), так и кредиторов (банки). Для природопользователей это может быть льготное кредитование (под низкий процент), первоочередное кредитование экологических целей. Заинтересовать же банки в льготном кредитовании можно только в случае обеспечения полной компенсации затраченных ими средств. Такая компенсация может осуществляться за счет предоставления налоговых льгот

путем уменьшения налогооблагаемой базы дохода банка, снижение ставки налога или же освобождения банка от отдельных видов платежей.

Важным направлением «экологизации» кредитной политики является введение рейтинга банковского процента в зависимости от экологической надежности природопользователей, поскольку высокий уровень экологической опасности предприятия снижает степень гарантии возврата банковского кредита. В развитых странах такого рода рейтинги широко используются. Примером действенности такого рейтинга, как средства вытеснения экологически опасных производств, является случай аварии на химическом заводе компании «Юнайтед Карбайд» в Индии, после которой все предприятия данной фирмы в разных частях света были переведены банками на более высокий процент за кредит как экологически ненадежные, что практически разорило фирму. Однако при «экологизация» кредитной политики необходимо использовать принцип «кредитной нейтральности», то есть повышенный процент за кредитование экологически опасных предприятий должен компенсировать льготное кредитование экологически надежных.

Существует также еще один источник финансирования природоохранных мероприятий, проверенный на опыте разных стран. Это мобилизация будущих доходов государства для решения неотложных текущих задач путем выпуска государственных займов и формирования рынка государственных экологических облигаций. Такой способ финансирования природоохранной деятельности, основанный на рыночных механизмах, может оказаться эффективным.

Экологические займы представляют собой способ привлечения средств юридических и физических лиц на основе добровольности, срочности, возвратности и платности для дополнительного финансирования природоохранных нужд сверх текущих возможностей государства и предприятий. Эмиссию облигаций государственных экологических займов могли бы осуществлять специальные уполномоченные на это банки, но для

этого необходимо принятие соответствующих нормативно-правовых актов, регламентирующих их эмиссионную деятельность.

Выпуск экологических ценных бумаг (облигаций) должен быть экономически интересен для потенциальных инвесторов, а значит, нужна надежная защита облигаций от инфляции (соответствующей процентной ставкой, скорректированной на темпы инфляции). Привлекательность облигаций может быть усилена предоставлением их владельцам различных видов льгот, среди которых могут быть следующие: исключение из налогооблагаемой базы доходов, направленных юридическими и физическими лицами на приобретение экологических облигаций; льготные цены и условия поставки природоохранной техники, экологически чистых технологий и продуктов; приоритетный доступ к наиболее ценным природным объектам региона и т.д.

Крайне важно обеспечить успешность экологического займа, регулируя эмиссию ценных бумаг с учетом реального положения дел на фондовом рынке. Но главный выигрыш от успешной организации государственного экологического займа получают не эмитенты или владельцы экологических облигаций, а общество в целом и, конечно, природа.

Список литературы

1. Шимова О.С., Соколовский Н.К. Основы экологии и экономика природопользования. – Мн.: БГЭУ, 2001. – 368 с.
2. Закон Украины «Об охране окружающей природной среды» №1264-ХІІ от 25 июня 1991 года.
3. Закон РСФСР "Об охране окружающей природной среды" № 2060-1 от 19 декабря 1991 года.
4. Постановление Кабинета министров Украины от 01.03.1999 г. №303 “Про утверждение Порядка установления нормативов сбора за загрязнение окружающей природной среды и взыскание этого сбора”.