

В. М. Колмакова

Теоретико-методологічні підходи до фінансового забезпечення техногенної та екологічної безпеки

У статті розроблено теоретико-методологічні підходи щодо фінансового забезпечення техногенної та екологічної безпеки у макроекономічному регулюванні еколого-економічних процесів, які ґрунтуються на системному аналізі сучасних теорій фінансового забезпечення еколого-економічної рівноваги й покладені в основу формування інноваційно-інвестиційної політики просторового розвитку та стратегії техногенної та екологічної безпеки в Україні та її регіонах.

Ключові слова: фінансове забезпечення, техногенна та екологічна безпека, екологізація, розвиток.

Постановка проблеми. Проблему фінансування екологічної та техногенної безпеки наразі необхідно розглядати як одну із центральних, бо сучасні механізми залучення фінансових ресурсів у цю сферу є обмеженими і недосконалими, а наявні методи регулювання задіяні не в повному обсязі. Тому пошук оптимальних шляхів удосконалення фінансового забезпечення техногенної та екологічної безпеки набуває особливої актуальності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз і розвиток загальних теоретичних положень обґрунтування природоохоронних витрат знайшли відображення в роботах вітчизняних науковців Амоші О. І., Андрєєвої Н. М., Балацького О. Ф., Веклич О. О., Галушкіної Т. П., Данилишина Б. М., Кашенко О. Л., Ковалю Я. В., Мельника Л. Г., Міщенко В. С., Харічкова С. К., Хвесика М. А., Хлобистова Є. В. та зарубіжних учених А. Ендреса, Бобильова С. М., Гірусова Е. Г., Голуба О. О., Лук'янчикова М. Н., Потравного І. М., Рюміної О. В., Струкової О. Б. та ін. Їх напрацювання є підґрунтям для подальших досліджень широкого спектру механізмів фінансування у сфері еколого-економічного розвитку. Проте, за результатами багаторічних досліджень українських науковців, зокрема Андрєєвої Н. М., Веклич О. О., Мельника Л. Г., Данилишина Б. М., Хлобистова Є. В., було підтверджено низьку ефективність механізмів фінансового забезпечення екологічної безпеки як на державному і регіональному, так і на місцевому рівнях [1]. Більшість авторів сходяться на думці, що фінансування цієї сфери здійснюється за залишковим принципом і потребує активізації досліджень у цьому напрямку. Також у вітчизняній науковій літературі недостатньо уваги приділяється пошуку альтернативних форм і механізмів залучення позабюджетних коштів на реалізацію інноваційних проектів у сфері охорони довкілля та забезпечення техногенної та екологічної безпеки.

Колмакова Валентина Миколаївна, кандидат економічних наук, старший науковий співробітник, провідний науковий співробітник відділу економічних проблем екологічної політики та сталого розвитку, ДУ «Інститут економіки природокористування і сталого розвитку НАНУ», м. Київ.

© В. М. Колмакова, 2012

Мета дослідження. Метою статті є наукове обґрунтування теоретичних положень і розробка практичних рекомендацій щодо активізації та вдосконалення процесів фінансового забезпечення техногенної та екологічної безпеки.

Виклад основного матеріалу. Зростання кількості надзвичайних ситуацій та масштабів їх негативних наслідків наразі є однією із основних причин стримування стабільного економічного зростання держави. Лише за 1997–2009 роки зареєстровано понад 5 тис надзвичайних ситуацій, зокрема більш як 2,7 тис техногенного та 1,8 тис природного характеру, збитки від яких становлять більше 12 млрд гривень [2]. На відміну від переважної більшості видів економічної діяльності, сфера фінансового забезпечення техногенної та екологічної безпеки передбачає необхідність безпосереднього державного регулювання. Це обумовлюється тим, що «екологічна безпека», як і «якість довкілля» (якість атмосферного повітря, водойм, розмаїття флори й фауни тощо), зазвичай, не підлягають розподілу за ринковими принципами, тому вкладання коштів в охорону та безпеку довкілля суб'єктами приватної чи акціонерної власності не забезпечує їм прибутку і має вигляд благодійної діяльності. Про це також свідчать і дослідження та узагальнення зарубіжного досвіду щодо можливості ринкового регулювання екологічних процесів та доцільності його застосування в українських умовах. Зокрема, слід звернути увагу на застереження низки науковців (Brett C., Brouwer R., Pretty J., Gee D., Hine R., Mason C., Morison J., Pretty J.) щодо поглиблення екологічної кризи, яка спричиняється невідповідністю сучасних ринкових відносин рівноправним та справедливим відносинам між забруднювачами та станом довкілля [3].

При дослідженні сутності фінансування техногенної та екологічної безпеки як складової економічного механізму, насамперед, необхідно звернути увагу на специфіку зазначеної сфери та необхідність удосконалення законодавчо врегульованої процедури виділення коштів щодо запобігання надзвичайним ситуаціям техногенного та природного характеру. Специфічною особливістю фінансування заходів техногенної та екологічної безпеки є те, що поряд із видатками, що планово передбачаються на виконання бюджетних державних та регіональних програм, існують також непередбачені видатки, що фінансуються безпосередньо через Резервний фонд Державного бюджету за спеціальними рішеннями Кабінету Міністрів.

Попри наявність та використання відпрацьованих ефективних ринкових механізмів регулювання фінансових процесів у окремих секторах економіки, вони не завжди можуть бути запроваджені у цій сфері через характерні обмеження та особливості збереження довкілля. По-перше, екологічна та техногенна безпека не підлягає розподілу за ринковими принципами; по-друге, оптимізація фінансового забезпечення екологічних програм безпосередньо пов'язана з проблемою оптимізації механізмів розробки стратегічної екологічної оцінки (CEO), що передбачає необхідність забезпечення пріоритетності проведення превентивних заходів у цьому сегменті економіки.

Тому методологія дослідження процесів фінансового забезпечення техногенної та екологічної безпеки за умов глобалізаційних впливів та трансформації соціально-економічних відносин, на нашу думку, повинна включати наступне:

– техногенна та екологічна безпека є невід'ємною складовою державної та транснаціональної безпеки, в основу реалізації якої покладено фундаментальний пріоритет суспільства – право людини на безпечне довкілля, що передбачає необхідність забезпечення гармонізації екологічних інтересів суспільства, держави та

інтересів регіонів;

– сфері техногенної та екологічної безпеки притаманні власні пріоритети та специфіка умов реалізації, серед яких найважливіша – необхідність стратегічного планування та фінансування превентивних заходів;

– стабільне інвестиційне забезпечення техногенної та екологічної безпеки є серцевиною і підґрунтям формування сприятливого фінансового клімату стратегічного розвитку й структурних змін у розміщенні продуктивних сил під впливом екологічних факторів;

– стимулювання екологічно орієнтованої фінансової діяльності та впровадження інноваційних ресурсозберігаючих та екологічно чистих технологій, зокрема, у екологічно небезпечних галузях. У результаті аналізу теоретико-методологічної бази чинної вітчизняної фінансово-економічної політики у сфері забезпечення техногенної та екологічної безпеки виявлено, що вона є непрозорою, не відбиває дійсні суспільні витрати, що мають компенсувати збитки від забруднення у процесі господарювання і життєдіяльності. Особливо це стосується впливу неявних забруднень на порушення стабільності стану довкілля та деградації ландшафтів.

Також наразі відсутні механізми поєднання стратегічних засад державної екологічної політики з можливостями їх фінансування як на державному так і регіональному рівнях, що проявляється певним конфліктом: на фоні наче б то активного сприяння держави розробці й впровадженню екологічних програм на законодавчому рівні, продовжує залишатися низькою ефективність їх фінансового забезпечення у процесі реалізації, спостерігається практика їх постійного недофінансування. Тому можна погодитися з думкою, що відсутність необхідних фінансових ресурсів не лише спричиняє недофінансування найбільш невідкладних потреб у різних сферах економіки і завдає реальних збитків, але є прямою загрозою національній безпеці [4]. При цьому слід звернути увагу на той факт, що при щорічному збільшенні розмірів Державного бюджету за останнє десятиріччя (за винятком 2006 року) – частка видатків для Міністерства надзвичайних ситуацій скорочується і знаходиться в межах від 6–26% [5].

Законом України «Про державний бюджет» у 2010 році Міністерству надзвичайних ситуацій було затверджено 25 бюджетних програм загального фонду в сумі 3447,7 млн грн. Фактичне фінансування за вказаними бюджетними програмами склало 3442,5 млн грн (99,5%) від плану [6]. Структуру видатків за основними напрямками бюджетних програм у 2010 році представлено у табл. 1.

Таблиця 1 – Структура фінансування за бюджетними програмами у 2010 році*

Бюджетні програми за напрямками:	Профінансовано	
	у млн грн	у%
по цивільному захисту	2485,2	72,2
по ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи, соціальному та радіаційному захисту населення	707,7	20,5
по фінансуванню урядових органів	249,6	7,3
Всього	3442,5	100,0

*Джерело: складено автором за даними Міністерства надзвичайних ситуацій України

Із таблиці 1 видно, що найбільша питома вага у структурі фінансування бюджетних програм припадає на програми по цивільному захисту – 72,2% (10 програм). Видатки на

програми по ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи, соціальному та радіаційному захисту населення склали – 20,5% (10 програм), на програми по фінансуванню урядових органів – 7,3% (5 програм), відповідно.

При цьому слід зазначити, що упродовж року кількість бюджетних програм за рішеннями Кабінету Міністрів України було збільшено з 25 до 35, а обсяг затверджених призначень – на 123 млн грн (3,6%), або до 3 570,6 млн грн. При цьому головним розпорядником у запланованих обсягах проведено видатки за 18 бюджетними програмами на загальну суму 3138,6 млн грн, що склало 89% плану, а за рештою (17 бюджетними програмами) використано 387,2 млн грн (10,8%) [6].

Нами виявлено низку причин, які знижують ефективність фінансового забезпечення екологічних програм у сфері техногенної та екологічної безпеки, зокрема:

- відсутність узгодженої системної політики щодо фінансового забезпечення екологічних програм з боку центральних та місцевих органів державного управління;
- відсутність єдиної державної програми щодо попередження та ліквідації наслідків надзвичайних екологічних та техногенних ситуацій;
- недостатня гнучкість фінансових механізмів коригування у процесі виконання середньо- та довгострокових програм, насамперед, необхідність враховувати обсяги їх недофінансування упродовж попередніх років при формуванні бюджетів усіх рівнів;
- коригування кількості бюджетних програм та їх фінансового забезпечення упродовж року;
- розпорошення коштів між значною кількістю екологічних програм, зокрема, на регіональному рівні.
- обмеженість фінансових коштів та скорочення частки капітальних інвестицій на охорону довкілля у загальних обсягах капітальних інвестицій в основний капітал.

Відповідно до вимог бюджетного законодавства та з метою здійснення непередбачених видатків на ліквідацію надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру у Державному бюджеті щорічно передбачається формування Резервного фонду (в межах 1% обсягу видатків загального фонду бюджету). Так, наприклад, Законом України «Про Державний бюджет України на 2010 рік» було передбачено бюджетну програму КПКВК 3511030 «Резервний фонд», згідно з якою видатки резервного фонду склали 1500000,0 тис грн, або 0,6% загального фонду Державного бюджету [6]. Проте, як свідчить аналіз виконання запитів заявників щодо можливості асигнувань із Резервного фонду, вони часто не задовольняються. Так, наприклад, обсяг асигнувань за запитами заявників із Резервного фонду Держбюджету у 2010 році в 3,4 рази перевищив зарезервовану суму, що становило майже 2% обсягу загального фонду Держбюджету. Таким чином, ця проблема проявляється певним конфліктом між реальними фінансовими потребами заявників і можливостями у їх задоволенні з боку держави. Тому пропонується збільшити обсяги Резервного фонду до 1,5–2% від обсягів Загального фонду Державного бюджету, що, на нашу думку, сприятиме зменшенню напруги у вирішенні проблеми розподілу видатків через Резервний фонд на ліквідацію непередбачених наслідків надзвичайних ситуацій.

Проведений нами аналіз динаміки фінансування заходів по ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру із Резервного фонду Державного бюджету України за 2001–2010 рр. виявив також, на перший погляд, наче б то позитивну динаміку фінансування. Так, упродовж останніх 4-х років (2007–2010 рр.) загальна сума видатків із Резервного фонду становила 6943,2 млн грн, що, за нашими розрахунками, перевищує видатки за попередній 6-річний період – 998,5 млн грн майже

Розділ 1 Економіка природокористування і еколого-економічні проблеми

у 7 разів (табл. 2). Проте зазначене явище пояснюється різким збільшенням кількості надзвичайних ситуацій та загальних обсягів заподіяних матеріальних збитків від них. Наприклад, лише на ліквідацію катастрофічних наслідків паводку у липні 2008 р. із Резервного фонду Державного Бюджету було виділено 4,1 млрд грн.

Таблиця 2 – Динаміка фінансування заходів по ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій із резервного фонду Державного бюджету України за 2001–2010 рр., млн грн*

Рік	Класи надзвичайних ситуацій		Всього
	техногенного характеру	природного характеру	
2001	34,0	180,7	214,7
2002	52,0	59,0	111,0
2003	34,2	178,0	212,2
2004	150,9	72,1	223,0
2005	26,9	73,9	100,8
2006	78,2	58,6	136,8
2007	182,1	296,3	478,4
2008	577,8	4403,4	4981,2
2009	189,4	309,6	499,0
2010	70,7	913,9	984,6

*Джерело: складено за даними Міністерства надзвичайних ситуацій України

У результаті співставлення величини матеріальних збитків від надзвичайних ситуацій та фактичних видатків на їх ліквідацію упродовж останнього десятиріччя виявлено, що реальні кошти, які мають виділятися на ліквідацію наслідків надзвичайних ситуацій, значно перевищують фактичні видатки на забезпечення техногенної та екологічної безпеки.

Таким чином, основними недоліками сучасної системи фінансування екологічних заходів у сфері техногенної та екологічної безпеки є:

- обмеженість фінансових ресурсів;
- традиційне формування екологічного розділу у складі Держбюджету за залишковим принципом, видаткова частина якого упродовж року постійно коригується та урізається;
- низька частка фінансових інвестицій у сферу екологічної та техногенної безпеки, яка не є фіксованою від обсягів валового внутрішнього продукту країни;
- низька частка інвестицій в інноваційні екологічні проекти;
- пріоритетне спрямування коштів на поточні витрати, а не на капітальні видатки;
- регіональна асиметрія і диспропорції в освоєнні коштів природоохоронного спрямування;
- низька ефективність сучасної системи екологічних фондів;
- відсутність на законодавчому рівні розробок щодо формування резерву фінансових ресурсів попереджувальних заходів (Фонду превентивних заходів).

Висновки. Вважаємо, що удосконалення фінансового забезпечення екологічної та техногенної безпеки має передбачати, з одного боку, формування повноцінної фінансової бази шляхом оптимізації розробки та фінансування бюджетних програм у цій сфері та удосконалення діяльності Резервного фонду. З іншого боку, необхідно

забезпечити оптимальне поєднання фіскальних механізмів із посиленням економічних стимулів до екобезпечної діяльності, коли державою будуть визначені такі економічні умови або «правила гри», за яких підприємствам буде вигідніше вкладати кошти в превентивні заходи щодо запобігання забруднень та надзвичайних ситуацій, ніж систематично сплачувати штрафи.

Пропонується основну увагу зосередити на підвищенні рівня превентивного забезпечення техногенної та екологічної безпеки за рахунок переорієнтації спрямування фінансових ресурсів під розробку спеціальних цільових програм по плановому передбаченню та попередженню виникнення надзвичайних ситуацій, пом'якшенню небажаних наслідків і на відновлення порушеної стійкості екосистем. Важливого значення при цьому набуває розробка проекту Загальнодержавної програми попередження та ліквідації негативних техногенних та екологічних ситуацій на території України на період до 2025 року (Постанова Верховної Ради України від 02.03.2010 р. № 1925 – VI).

Також, погоджуючись із думкою про необхідність створення спеціального накопичувального надзвичайного фонду з попередження та ліквідації надзвичайних ситуацій [7], пропонується підпорядковувати його не Міністерству надзвичайних ситуацій України, а виділити окремим підрозділом у складі Національного екологічного фонду, пропозиції щодо створення якого розглядалися нами у [8]. Основними джерелами надходження коштів до накопичувального фонду з попередження та ліквідації надзвичайних ситуацій можуть бути кошти від страхування потенційно небезпечних об'єктів, штрафних санкцій та благодійних внесків тощо. На нашу думку, такий підхід сприятиме зменшенню навантаження на Державний бюджет України і не потребуватиме залучення додаткових коштів.

1. *Сосюра С. Г.* Фінансово-економічне та матеріально-технічне забезпечення регіонального управління щодо надзвичайних екологічних ситуацій / С. Г. Сосюра // Сталий розвиток та екологічна безпека суспільства в економічних трансформаціях / [Андрєєва Н. М., Бараннік В. О., Белашов С. В. та ін.] ; за наук. ред. Хлобистова Є. В. / РВПС України НАН України, ІПРЕЕД НАН України, СумДУ, ЛНТУ, НДІ СРП. – Сімферополь : Підприємство Фенікс, 2010. – С. 279–304.
2. *Соціально-економічний аналіз надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру* / [Волошин С. М., Жарова Л. В., Хлобистов Є. В., Чебанов О. А.] ; за наук. ред. Хлобистова Є. В. / РВПС України НАН України, НДІ СРП – Сімферополь : СОНАТ, 2010. – 258 с.
3. *Сосюра С. Г.* Бюджетні важелі забезпечення екологічної безпеки // Сталий розвиток та екологічна безпека суспільства в економічних трансформаціях / С. Г. Сосюра // [Андрєєва Н. М., Бараннік В. О., Белашов С. В. та ін.] ; за наук. ред. Хлобистова Є. В. / РВПС України НАН України, ІПРЕЕД НАН України, СумДУ, ЛНТУ, НДІ СРП. – Сімферополь : Підприємство Фенікс, 2010. – С. 524– 543.
4. *Экономическая безопасность России: общий курс* ; под ред. В. К. Сенгачева ; 2-е изд. – М : Дело, 2005. – 896 с.
5. *Жарова Л. В.* Особливості та перспективи формування резервного фонду бюджету з урахуванням стратегічного потенціалу еколого-економічної безпеки / Л. В. Жарова, Л. О. Добрянська // Сталий розвиток та екологічна безпека суспільства: теорія, методологія, практика / [Андерсон В. М., Андрєєва Н. М., Алимов О. М. та ін.] ; за наук. ред. Хлобистова Є. В. / ДУ «ІЕПСР НАН України», ІПРЕЕД НАН України, СумДУ, НДІ СРП. – Сімферополь : ВД «АРІАЛ», 2011. – Т. 2. – С. 108– 115.
6. *Національна доповідь про стан техногенної та природної безпеки в Україні у 2010 році.* – Інтернет-ресурс : http://www.mns.gov.ua/content/national_lecture.html.

7. *Сосюра С. Г.* Організаційно-економічне забезпечення прогнозування та попередження надзвичайних екологічних ситуацій: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук : спец. 08.00.06 “Економіка природокористування та охорони навколишнього середовища” / С. Г. Сосюра. – Київ, 2011. – 20 с.
8. *Колмакова В. М.* Діяльність екологічних фондів в Україні / М. О. Пилипчук, В. М. Колмакова // Економіка природокористування і охорони довкілля: Щорічник наук. пр. / НАН України; Рада по вивченню продуктивних сил України / Данилишин Б. М. (відп. ред.). – 2006. – С. 273–280.

Отримано 14.11.11 р.

В. Н. Колмакова

**Теоретико-методологические подходы
к финансовому обеспечению техногенной и экологической безопасности**

В статье разработаны теоретико-методологические подходы к финансовому обеспечению техногенной и экологической безопасности в макроэкономическом регулировании эколого-экономических процессов, которые основываются на системном анализе современных теорий финансового обеспечения эколого-экономического равновесия и положены в основу формирования инновативно-инвестиционной политики пространственного развития и стратегии техногенной и экологической безопасности в Украине и ее регионах.

Ключевые слова: финансовое обеспечение, техногенная и экологическая безопасность, экологизация, развитие.

V. M. Kolmakova

**Theoretical approaches to the financial support
of technological and environmental safety**

In the article the theoretical and methodological approaches to the financial support of technological and environmental safety in macro-economic regulation of ecological processes that are based on systematic analysis of modern theories of financial support environmental and economic balance and form the basis for innovative investment policies and spatial development strategies and technological environmental security in Ukraine and its regions.

Keywords: financial support, technological and environmental safety, ecologization, development.