О.В. Сердюк, наук. співр.
В.В. Стиров, асп.

АНАЛІЗ ЕФЕКТИВНОСТІ ОРГАНІЗАЦІЇ УПРАВЛІННЯ ЕКОЛОГІЧНОЮ ІНВЕСТИЦІЙНОЮ ПОЛІТИКОЮ В УКРАЇНІ

Досліджено сучасні підходи до управління екологічною інвестиційною політикою в Україні з позиції її ефективності у вирішенні задач «озеленіння» виробництва та покращення екологічної ситуації. Запропоновано пріоритетні напрями активізації інвестиційної діяльності у природоохоронній галузі та розвитку екологічного сектору економіки.

Modern approaches to management of an ecological investment policy in Ukraine are investigated. Efficiency of an ecological investment policy in the decision of problems of "gardening" of manufacture and improvement of an ecological situation is estimated. Priority directions of activization of investment activity in nature protection sphere and development of ecological sector of economy are offered.

Ключові слова: екологічна інвестиційна політика, прямі іноземні інвестиції, інституціональне середовище.

Keywords: ecological investment policy, direct foreign investments, institucional'ne environment.

Виходячи зі складної техногенної ситуації в Україні, де близько 15 % території з населенням понад 10 млн. осіб перебуває у критичному екологічному стані [1, 2], необхідності подолання циклічної послідовності причинно-наслідкових зв'язків, що поглиблюють економіко-екологічну та соціальну кризи, створення умов для інноваційного реформування вітчизняного промислового комплексу згідно з принципами сталого розвитку неможливо без формування ефективної екологічної інвестиційної політики [3].

Дослідженню теоретично-прикладних аспектів впливу інвестиційної політики на динаміку змін економічних циклів, створення національного доходу та формування інноваційного розвитку присвячено наукові праці М. Туган-Барановського, А. Шпітгофа, Й. Шумпетера, Г. Касселя, Д. Робертсона, Р. Харрода, Е. Хансена, Дж. Комонна, В. Мітчелла, Н. Титаренко, І. Макаренко, В. Кузьменко та багатьох інших [4-6]. Проте, питання управління екологічними інвестиціями залишається недостатньо розкритим. В межах цієї статті пропонується проаналізувати сучасні підходи до управління екологічною інвестиційною політикою в Україні з позиції її ефективності у вирішенні задач «озеленіння» виробництва та покращення екологічної ситуації.

Станом на 2009 рік управління екологічною інвестиційною політикою в Україні відбувається довільно на двох протилежних полюсах:

- макрорівні – загальнодержавний рівень;
- мікрорівні – підприємства, організації, їх філії, окремі промислові об’єкти тощо.

У першому випадку управління екологічною інвестиційною політикою покладено на органи законодавчої[10] та виконавчої[11] влади. Рішення щодо напрямів інвестування природоохоронної діяльності, обсягів фінансування та строків впровадження відповідних заходів приймається посадовими особами за поданням та узгодженням із представниками Міністерства охорони навколишнього природного середовища України часто всупереч або без урахування наголошених пріоритетів державної економічної та соціальної політики. Джерелом екологічних інвестицій виступають залучені кошти, отримані шляхом стягнення різного роду екологічно орієнтованих виплат:

1) зборів за спеціальне використання природних ресурсів;

2) зборів за забруднення довкілля;

3) оплати послуг природоохоронного призначення, що надається суб'єктам господарської діяльності державними організаціями;

4) позовів за збитки, завдані природному середовищу внаслідок господарчої діяльності;

5) штрафів за порушення природоохоронного законодавства.

Фінансування природоохоронних заходів здійснюється за схемою: «фінансовий донор» – підприємство (природокористувач-забруднювач) → «фінансовий реципієнт» (посередник) – спеціалізований фонд у складі державного бюджету на загальнодержавному, регіональному та локальному рівні → «фінансовий акцептор»[12] (споживач) – будь-який об'єкт, на екологічне оздоровлення якого спрямована інвестиційна програма. При цьому інвестором, а також ініціатором природоохоронної діяльності, виступає посередник – спеціалізований фонд з охорони навколишнього природного середовища у складі Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Криму, обласних, районних та міських бюджетів. Основними нормативно-правовими актами, що визначають екологічну політику та стратегію України є Постанова Верховної Ради України від 5 березня 1998 р. № 188/98-ВР «Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки» [7] та Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції національної екологічної політики України на період до 2020 року» від 17 жовтня 2007 р. № 880-р [1].

[10] Верховна Рада України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, регіональні та місцеві Ради.

[11] Кабінет Міністрів України, Уряд Автономної Республіки Крим, виконавчі та розпорядчі органи місцевих Рад, Міністерство охорони навколишнього середовища (екологічна складова інвестиційних проектів), Міністерство економіки (фінансова складова), Міністерство праці та соціальної політики (соціальна складова), Національне агентство екологічних інвестицій України (регулювання питань із зміни клімату внаслідок техногенного впливу парникових газів на озоновий шар атмосфери).

[12] Слід зауважити, що в рамках однієї екологічної програми можуть бути задіяні декілька об'єктів-акцепторів: окремі промислові об'єкти, галузь виробництва, адміністративно-територіальна одиниця (регіон, область, місто), природна екосистема (об'єкт природно-заповідного фонду, лісовий масив, прибережна зона, водний об'єкт тощо).

Таким чином, в Україні домінує державна система управління в галузі раціонального використання природних ресурсів та охорони навколишнього природного середовища. Більшість повноважень та функцій з регулювання та впровадження екологічної інвестиційної політики належить державному апарату із дублюванням відповідних функцій на республіканському, регіональному та місцевому рівнях.

У другому випадку управління екологічною інвестиційною політикою здійснюється керівництвом підприємств, установ та організацій виходячи з їх власних уподобань, рівня кваліфікації, у тому числі з природоохоронних питань, фінансових можливостей та суб'єктивних уявлень щодо першочерговості, економічної доцільності та окупності впроваджуваних екологічних заходів. Здебільшого, головною рушійною силою виступає необхідність дотримуватися затверджених лімітів споживання природних ресурсів, відведення забруднюючих речовин та утворення відходів відповідно до чинного природоохоронного законодавства України [8]. Фінансування природоохоронної діяльності здійснюється за рахунок власних коштів підприємств:

1.1) поточні витрати, як правило, носять періодичний характер та пов'язані, переважно, з придбанням, монтажем та обслуговуванням очисного устаткування (у т.ч. капітальний ремонт);

1.2) одноразові, нерегулярні витрати, пов'язані з модернізацією, перепрофілюванням виробництва (переходом до більш екологічно чистих та менш ресурсоємних способів виробництва та типів продукції) та ін.

З огляду на те, що реалізація природоохоронних заходів здійснюється безпосередньо на техногенних об'єктах за рахунок власних коштів характерною особливістю даного способу інвестування є відсутність посередників.

Не дивлячись на динамічне зростання обсягів інвестицій основний капітал, приріст яких за 2000-2008 рр. склав 90 % (рис. 1) та прямих іноземних інвестицій (табл. 1) в економіку України[13], питома вага капітальних інвестицій в природоохоронній сфері скоротилася з 2,57% у 2000 р. від загальної величини інвестування в основний капітал до 1,63 % у 2008 р. Отже, фінансування природоохоронних проектів та програм залишається одним із найменш значимих статей витрат в Україні та не перевищує тисячних часток ВВП: 0,36 % ВВП у 2000 р. та 0,43 % ВВП у 2008 р.

Отже, не дивлячись на проголошений курс на інноваційну перебудову господарчого комплексу [1, 7], через початок фінансово-економічної кризи у 2008 р. динаміка інноваційних зрушень в Україні порівняно з 2000 р. погіршилася:

[13] Динаміка прямих іноземних інвестицій впродовж останнього десятиріччя має позитивний характер, але їх питома вага в економіці України не перевищує в середньому 2,7 % ВВП, тоді як в країнах ЄС даний показник складає не менше 10 % [9]. Крім того, інвестори віддають перевагу урбанізованим регіонам країни з розвиненою інфраструктурою та наявністю кваліфікованих трудових ресурсів, що створює значну диспропорцію інвестиційної активності в регіонах: 27 % всіх іноземних інвестицій доводиться на м. Київ, 11 % – Дніпропетровську область, 5-2 % – Харківську, Донецьку, Київську, Одеську, Запорізьку, Львівську області та Автономну Республіку Крим.

1) питома вага підприємств, що впроваджували інновації незначна та зменшилася з 14,8 % до 10,8 %;

2) відповідно питома вага реалізованої інноваційної продукції в загальному обсязі промислового виробництва не перевищує 7 %;

3) спостерігається істотна диспропорція між динамікою збільшення обсягів фінансування (у 6,8 разів протягом 2000-2008 рр.) та обсягів впровадження нових видів техніки (на 17 %) та нових технологічних процесів (на 15 %), у тому числі маловідходних та ресурсозберігаючих технологій, що становлять 40 % впроваджених технологічних процесів (на 10 %) [3].

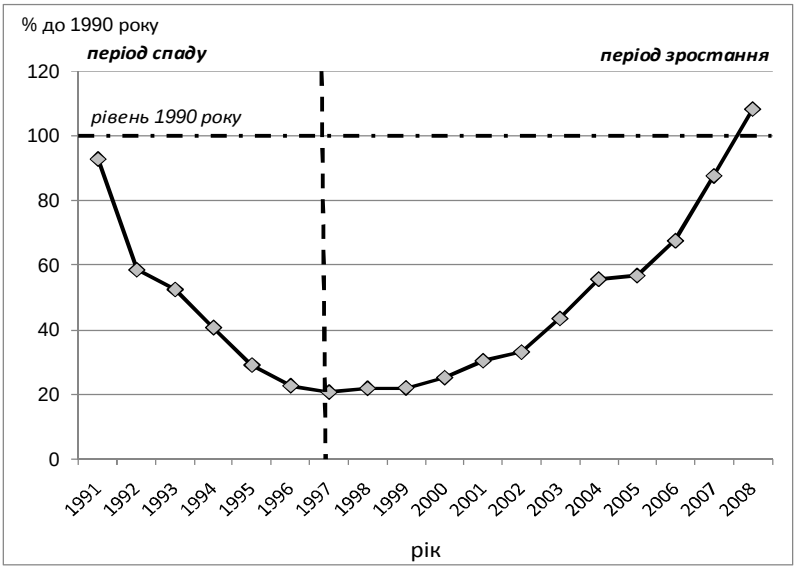


Рис.1. Динаміка індексів інвестицій до основного капіталу, % до рівня 1990 року (складено за [2])

Перед усім, це викликано загально низьким рівнем інвестування інноваційної діяльності, який у 2008 р. склав 1,26% ВВП (2008 р.), водночас як в країнах ЄС даний показник становить понад 2% ВВП. В 2008 р. промислові підприємства України на дослідження та розробки витратили фінансових ресурсів в 22 рази менше, ніж підприємства ЄС.

Таблиця 1. Питома вага витрат іноземних інвестицій в економіку України, у % до попереднього року (складено за [2])

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
%	18,1	17,6	20,1	24,2	33,2	87	28	36,5

Зберігається тенденція до деформації джерел інвестування інноваційної діяльності:

1) обсяги власних витрат підприємців, державних та іноземних інвестицій в цій сфері співвідносяться як 63:3:1;

2) не дотримується виконання зворотно-адресних механізмів інвестування коштів, отриманих від зборів за спеціальне використання природних ресурсів та забруднення навколишнього середовища [10].

Питома вага витрат на охорону навколишнього середовища з Державного бюджету України протягом 2000-2008 рр. не перевищувала 44% сум екологічних зборів та плати за спеціальне природокористування, що зараховані до статей доходів (табл. 2).

Таблиця 2. Питома вага витрат на екологічні заходи з Державного бюджету України в загальному обсязі доходів від надходжень екологічних зборів (складено за [11])

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
%	2,2	20,1	20,0	43,3	31,2	20,5	12,2	15,4	3,6

Відсутня збалансована, законодавчо оформлена національна система управління екологічною інвестиційною політикою в Україні. Незважаючи на широке коло повноважень, які дозволяють Національному агентству екологічних інвестицій України залучати до своєї діяльності спеціалістів центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та інших організацій (за погодженням з їх керівниками), одержувати від них необхідну інформацію та заключати угоди з суб'єктами господарської діяльності, сфера їх інтересів зосереджена на регулюванні негативного антропогенного впливу на зміну клімату.

Надмірна централізованість інституціональної та функціональної структури управління природокористуванням, нестабільність керівництва ключових міністерств, до компетенції яких належить формування екологічної інвестиційної політики, викликають неузгодженість екологічної політики, перешкоджають ефективній природоохоронній діяльності та затримують розвиток природоохоронного інвестування на регіональному рівні. Так, у Концепції державної регіональної політики екологічні аспекти не враховують аспекти інших політик (економічної, соціальної та ін.) [9]. Не дивлячись на наявність регіональних концепцій сталого розвитку (Донецько-Придністрівський, Запорізький, Харьківський регіони, м. Київ) потенціал регіональних екологічних політик не розвивається та не отримує підтримки на державному рівні [10].

Значне податкове навантаження на підприємців, переважання фіскальної функції екологічних зборів над природоохоронною та стимулюючою, деформація грошових потоків на користь Державного бюджету [11, 12], нецільове використання коштів, отриманих від надходжень від екологічно орієнтованих платежів, спричинили виснаження регіональних можливостей інвестування у природоохоронну галузь, зумовили переважання скептичних настроїв у потенційних інвесторів щодо життєздатності наголошуваних законодавством засад екологічної політики та

перспективності розвитку екологічного сектору економіки України. Наслідком монополізації питань регулювання екологічних інвестицій з боку владних структур та одночасної незначної часткової участі у фінансуванні природоохоронних проектів з держбюджету є низька зацікавленість підприємців добровільно брати участь у державних екологічних програмах та структурній перебудови виробництва з метою впровадження екологічно безпечних технологій. Скептичні настрої відносно ефективності державної екологічної політики, впевненість у тому, що природоохоронна діяльність пов'язана із значними витратами і не може бути прибутковою, формують певну (негативну, песимістичну) точку зору на роль екологічної складової у економічному розвитку та можливість сприятливих зрушень у формі природокористування (рис. 2).



Рис. 2. Патерн негативного впливу інституціонального середовища України на інвестиційну активність в природоохоронній галузі

Вплив песимістичних очікувань громадської думки сприяє практичному втіленню несприятливих прогнозів, що істотно стримує інвестиційну активність представниками

приватного бізнесу, які, в першу чергу, орієнтовані на отримання прибутку від вкладень капіталу. Таким чином, доцільно зробити висновок щодо незадовільного стану організації екологічної інвестиційної політики в Україні на макрорівні.

Зважені, науково обґрунтовані та економічно виправдані рішення щодо здійснення інвестицій в природоохоронну діяльність на мікроекономічному рівні (рівень підприємств, організацій, установ, їх філій та структурних одиниць) приймаються відповідно до результатів роботи системи екологічного менеджменту.

Слід зауважити, що специфіка «екологічного управління» на державному рівні, який має переважно командно-розпорядчий та обмежувальний характер, істотно відрізняється від первинних посилів екологічного менеджменту, що спонукають суб'єктів господарчої діяльності вкладати кошти у природоохоронну діяльність (табл. 3).

Таблиця 3. Порівнювальний аналіз відмінностей сприйняття власних інвестиційних ініціатив та розпорядчих інвестиційних директив

Характерна ознака, що аналізується	Управління екологічною інвестиційною політикою	
	макрорівень	мікрорівень
Ініціатор здійснення екологічних інвестицій	Спеціально уповноважені органи державної влади	Безпосередньо суб'єкти господарювання
Спрямованість, джерело мотивації до здійснення екологічних інвестицій	Зовнішньо мотивована діяльність, обумовлена вимогами природоохоронного законодавства	Внутрішньомотивована діяльність, обумовлена власним баченням економічної доцільності та екологічної ефективності
Характер заохочення до інвестиційної діяльності	Нав'язаний, командно-розпорядчий, обов'язковий до виконання	Добровільний, ініціативний
Врахування економічних інтересів потенційних інвесторів	Домінування процесу управління над результатом, нехтування економічною віддачею інвестування коштів	Пріоритет результатів менеджменту над процесом його здійснення, орієнтування на досягнення балансу між екологічним та економічним ефектами
Підхід до надання пріоритету інвестиційним проектам	Формальний підхід, консерватизм і обмеженість	Активний, творчий підхід, пошук нових можливостей
Контроль за досягненням очікуваного екологічного ефекту, результативністю інвестування	Відносна легкість імітації та фальсифікації ефективної екологічної діяльності	Неможливість імітації та фальсифікації ефективної екологічної діяльності
Кінцева мета	Забезпечення дотримання обов'язкових природоохоронних вимог	Досягнення власних комплексних (екологічних, фінансових, маркетингових та ін.) задач[14]

[14] Наприклад, зменшення витрат на виплату екологічних зборів за забруднення навколишнього природного середовища, формування сприятливого «зеленого» іміджу у споживачів, розширення власного сегменту ринку за рахунок екологічно чистої продукції, збільшення прибутку за рахунок реалізації або використання у власних технологічних циклах вторинної сировини, тощо.

Виходячи зі сталої тенденції до підвищення важливості питань «екологічної чистоти» процесу виробництва та кінцевої продукції на міжнародному рівні особливу актуальність набуває проблема вчасного впровадження інновацій в природоохоронній галузі та активного оновлення і «озеленіння» виробничих фондів. Так, вимоги «Керівництва Європейського Союзу (ЄС) з екологічного менеджменту та екологічного аудиту 1836/93» (Ecomanagement and audit scheme, EMAS) до підприємств-учасників системи екологічного менеджменту без виключень розповсюджується на всіх ділових партнерів і постачальників, у тому числі іноземних [13].

Тобто підприємство-учасник системи екологічного менеджменту не здійснює жодних економічних операцій із суб'єктами господарчої діяльності, що не мають відповідного сертифікату. Ця обставина, а також падіння попиту на екологічно брудні товари та поступова заборона розповсюдження продукції, що містить канцерогенні і генетично-модифіковані речовини, може істотно вплинути на конкурентоспроможність вітчизняних товарів на світовому ринку. Проте, не дивлячись на об'єктивні переваги і корисність власної активної позиції з оновлення основних виробничих фондів та багаторічний досвід України[15], щодо впровадження системи екологічного менеджменту на місцевому та регіональному рівні, відсутність державної підтримки не сприяла його розповсюдженню.

Відповідно до проведеного аналізу підходів до управління екологічною інвестиційною політикою в Україні на макро- (загальнодержавний) та мікрорівні (рівень підприємств) визначено наступні негативні явища та тенденції:

1) сучасний стан державного механізму управління екологічними інвестиціями України неспроможний створити умови для формування сприятливого інвестиційного клімату в природоохоронній галузі;

2) зберігається тенденція до низького інноваційного розвитку економіки України;

3) інституціональне середовище України (ігнорування світових тенденцій до «озеленіння» виробництва, інерційність змін традиційних схем управління, низький рівень екологічної культури та освіти населення, тощо) затримує розвиток екологічного сектору економіки, що крім негативного впливу на якість навколишнього природного середовища, створює загрози для конкурентоспроможності вітчизняної продукції на світових ринках у майбутньому.

Отже, як перспективні напрями подолання негативного зв'язку інституціонального середовища України на інвестиційну активність в природоохоронній галузі, активізації процесів розвитку екологічного сектору економіки виявляється доцільним:

[15] Цільові проекти у складі українсько-канадської екосистемної програми «Розвиток управління навколишнім природним середовищем в Україні (район басейну р. Дніпро)»; програма з впровадження міжнародних стандартів на шістьох провідних вітчизняних компаніях – ЗАТ «Лакма», ВАТ «Житомирський маслозавод», ВАТ «Гостомельський склозавод», Харківський машинобудівний завод «ФЕД», морський торговий порт Південний і державний міжнародний аеропорт «Бориспіль» та ін. [10].

- впорядкування існуючого державного організаційно-економічного механізму управління екологічною інвестиційною політикою; узгодження її напрямів із врахуванням аспектів інших політик (економічної, соціальної та ін.); затвердження Проекту Податкового кодексу України; збалансоване поєднання командно-адміністративних важелів управління з ринковими;
- створення умов для формування кластерів екологічної економіки, заохочення суб'єктів господарської діяльності до впровадження систем екологічного менеджменту; створення та активізація діяльності екологічних бірж, у тому числі фондових ринків;
- формування позитивної громадської думки шляхом систематичного інформування населення щодо фактичних результатів реалізації екологічних інвестиційних проектів із обов'язковим наголошенням про позитивний економічний ефект (рентабельність, прибутковість) від їх впровадження або очікувані строки отримання прибутку;
- економічне стимулювання інвесторів з приватного сектору, у тому числі іноземного капіталу, шляхом надання відповідних податкових та кредитних пільгових умов залучення інвестицій у природоохоронну галузь.

Література:

1. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції національної екологічної політики України на період до 2020 року» від 17 жовтня 2007 р. № 880-р [Електронний ресурс]. / Кабінет Міністрів України. – Офіційний сайт Верховної Ради України «Загальне законодавство». – 2009. – 8 жовтня. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=880-2007-%F0.
2. Статистична інформація / Державний комітет статистики [Електронний ресурс]. – Сайт Державного комітету статистики України – 2009. – 28 вересня. – Режим доступу: http://ukrstat.gov.ua/control/uk/localfiles/display/Noviny/new_u.html/.
3. Александров І.О. Концепція еколого-інвестиційної політики як передумова сталого людського розвитку / І.О. Александров, В.В. Стиров // Вісник Донецького університету. Серія В, економіка і право. Спецвипуск, 2009, С. 250-255.
4. Классики Кейнсианства / Р. Харрод, Э. Хансен; пер. с англ. – Москва: «Издательство Экономика», 1997. – 416 с.
5. Макаренко І.П. Національна інноваційна система України: проблеми і принципи побудови / І.П. Макаренко, П.М. Копка, О.Г. Рогожин, В.П. Кузьменко; за наук. ред. І.П. Макаренка. – К.: Інст. пробл. нац. безпеки, Інст. еволюційної економ., 2007. – 560 с.
6. Кузьменко В.П. Инновационная теория экономических циклов и прогнозирование общественного развития. // Кузьменко В.П. Инвестиционная политика в регионе. – К.: Наукова думка, 1992. – С. 221-235.
7. Постанова Верховної Ради України «Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки» // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 38-39. – Ст.248.

8. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 1991. – №41. – Ст.546.
9. Постанова Кабінету міністрів України «Про затвердження стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року» від 21 липня 2006 р. №1001 // Офіційний вісник України. – 2006. – №30. – Ст.2132.
10. Національна екологічна політика України: оцінка і стратегія розвитку. Документ підготовлено в рамках проекту ПРООН/ГЕФ «Оцінка національного потенціалу в сфері глобального екологічного управління в Україні» [Електронний ресурс] // Міністерство охорони навколишнього природного середовища України, Програма Розвитку ООН, Глобальний Екологічний Фонд. – Київ, 2007. – 184 с. – веб-портал (http://www.menr.gov.ua). – 2009. – 23 вересня. – Режим доступу: – http://www.un.org.ua/files/national_ecology.pdf
11. Закон України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України // Відомості Верховної Ради України. – 2008. – № 5-6, № 7-8. – Ст.78.
12. Александров І.О. Розподіл екологічних зборів за спеціальне водокористування між бюджетами України / І.О. Александров, О.В. Половян, М.Ю. Тарасова // Вісник соціально-економічних досліджень. – № 27. – Одеса, 2007. – С. 8-15.
13. Ecomanagement and audit scheme 1836/93 [Електронний ресурс]/ Європейський Союз. – Сайт European Commission «Environment». – 2009. – 17 вересня. – Режим доступу: // http://ec.europa.eu/environment/emas/index_en.htm.