

УДК 332.142.4.6:339.434

**Рогач С.М.**

*доктор економічних наук,  
професор кафедри економіки підприємства  
імені професора І.Н. Романенка  
Національного університету біоресурсів і природокористування України*

## **УДОСКОНАЛЕННЯ СУЧАСНИХ ФОРМ ФІНАНСОВО-КРЕДИТНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АГРАРНОГО ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ**

У статті проаналізовано сучасні форми та проблеми фінансово-кредитного забезпечення аграрного природокористування в Україні. З урахуванням досвіду розвинутих країн запропоновано шляхи удосконалення фінансово-кредитного механізму регулювання аграрного природокористування через використання альтернативних джерел фінансування природоохоронних проєктів, створення екологічних фондів, урегулювання екологічного оподаткування, запровадження форм державно-приватного партнерства.

**Ключові слова:** фінансово-кредитний механізм, фінансування, аграрне природокористування, екологічний податок, екологічні фонди, державно-приватне партнерство.

### **Рогач С.М. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СОВРЕМЕННЫХ ФОРМ ФИНАНСОВО-КРЕДИТНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ АГРАРНОГО ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ**

В статье проанализировано современные формы и проблемы финансово-кредитного обеспечения аграрного природопользования Украины. С учетом опыта развитых стран предложено пути усовершенствования финансово-кредитного механизма регулирования аграрного природопользования через использование альтернативных источников финансирования природоохранных проектов, создания экологических фондов, урегулирования экологического налогообложения, внедрения форм государственно-частного партнерства.

**Ключевые слова:** финансово-кредитный механизм, финансирование, аграрное природопользование, экологический налог, экологические фонды, государственно-частное партнерство

### **Rogach S.M. IMPROVEMENT OF MODERN FORMS OF FINANCIAL-CREDIT SUPPORT OF AGRICULTURAL NATURE MANAGEMENT**

It was analyzed the modern forms and problems of financial-credit support of agricultural nature management in Ukraine. Based on the experience of developed countries is proposed the ways of improvement financial-credit mechanism of regulation agrarian nature management through the use of alternative funding sources nature protection projects, creation of environmental funds, regularization of environmental taxation, introducing of forms state-private partnership.

**Keywords:** financial-credit mechanism, financing, agrarian nature management, environmental tax, environmental funds, state-private partnerships.

**Постановка проблеми.** Повноцінний розвиток національного господарства в умовах лібералізації економічної політики та інституціоналізації різноманітних форм підприємницької діяльності неможливий без розвинутої ринкової інфраструктури, де провідну роль відіграють фінансово-кредитні інститути. Не є винятком і сфера аграрного природокористування, попередній досвід прямого державного субсидування та дотування якої, довів свою безперспективність. Час вимагає поширення різноманітних форм капіталізації і комерціалізації природної складової продуктивних сил, а позитивне вирішення цього завдання безпосередньо залежить від ефективності діяльності фінансово-кредитних установ у сфері природокористування. Враховуючи те, що аграрна сфера завжди рахувалася інвестиційно непривабливою, порівняно з деякими галузями промисловості, у найближчій перспективі особливої активізації фінансово-кредитних установ щодо фінансування природоохоронних проєктів у цій сфері очікувати не приходиться.

З огляду на це, спектр національної аграрної політики має включати стимулюючі важелі, які зможуть зацікавити фінансово-кредитні установи вкладати інвестиційні ресурси в сферу господарського освоєння природно-ресурсного потенціалу та екологічну інфраструктуру агропромислового комплексу. Саме фінансово-кредитна складова економічного регулювання раціонального природокористування в аграрному секторі є найменш дослідженою і потребує новаторських підходів.

**Аналіз останніх досліджень.** В останні роки проблема удосконалення фінансово-кредитного забезпе-

чення аграрного природокористування перебуває в центрі уваги науковців, представників виконавчої влади та місцевого самоврядування, а також представників фінансових органів України. До цього часу спроби її реформування не привели до створення виваженої системи розподілу повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування, до розробки адекватних механізмів формування місцевих бюджетів і вирівнювання їх фінансових можливостей.

Відповідно, першочергового значення набувають питання вдосконалення міжбюджетних відносин щодо розподілу ресурсних платежів, а також фінансування природоохоронних програм. Дана проблематика активно піднімається в працях відомих вітчизняних учених, зокрема, В. Алієва, А. Бодюка, О. Веклич, Л. Горбач, В. Міщенко, О. Рюміна, М. Хвесика та інших.

Однак, теоретичні підходи науковців і фахівців щодо формування багаторівневих бюджетних систем потребують критичного узагальнення, дослідження можливостей і передумов для їх застосування та удосконалення.

Відповідно цілями статті є дослідження проблем функціонування діючого фінансово-кредитного механізму аграрного природокористування та обґрунтування пріоритетних напрямів удосконалення його забезпечення.

**Виклад основного матеріалу.** Фінансово-кредитний механізм є складовою частиною загальногосподарського механізму регулювання сфери природокористування.

Застосування методу системного підходу при дослідженні проблем функціонування фінансово-кредитного механізму раціонального природокористування та охорони навколишнього природного середовища дає можливість виділити в його структурі окремі підсистеми, блоки та їх елементи (рис. 1).

Практичне значення взаємозв'язків основних блоків та елементів фінансово-кредитного механізму сфери природокористування полягає в їх сприянні ефективнішому вирішенню завдань раціонального використання та охорони навколишнього природного середовища, а також досягненню необхідної його якості. Важливий також розподіл компетенції щодо регулювання взаємодії підсистем фінансово-кредитного механізму між органами управління різного ієрархічного рівня.

На думку фахівців, саме позабюджетне фінансування має становити домінуючу частину витрат на здійснення природоохоронної політики. Для цього необхідна концентрація платежів за забруднення навколишнього природного середовища та за спеціальне використання природних ресурсів, надходжень від штрафів та компенсації шкоди, завданої внаслідок порушення природоохоронного законодавства, у Національному екологічному фонді, який діятиме на правах юридичної особи на загальнодержавному та регіональному рівнях [4, с. 168-169].

Ідея про відновлення самостійного каналу фінансування раціонального природокористування та охорони навколишнього природного середовища в Україні через позабюджетні екологічні фонди є досить поширеною серед управлінців та вчених-економістів. Зокрема, її висловлюють у роботах О. Веклич, М. Пилипчук, В. Колмакова [3; 5] та ряд інших авторів.

У свій час, екологічні фонди виникли в країнах з перехідною економікою як альтернатива нестачі бюджетного фінансування природоохоронних заходів. Завдяки їм нагромаджуються матеріальні ресурси для реалізації екологічних програм і здійснюється спільне фінансування витрат на оздоровлення навколишнього середовища. Без функціонування позабюджетних фондів неможливо розв'язати конкретні екологічні проблеми, особливо в умовах хронічного дефіциту Державного бюджету [3, с. 70].

Екологічні фонди як юридичні інституційні суб'єкти функціонують у Болгарії, Чехії, Угорщині, Словаччині, Польщі, Російській Федерації, Естонії. У перших чотирьох країнах вони створені на загальнонаціональному рівні, у Польщі – на загальнодержавному (Національний фонд охорони навколишнього середовища та водного господарства) і регіональних (воєводських) рівнях, у Російській Федерації – на трьох рівнях: один загальнонаціональний (федеральний); 80 обласних, республіканських та районні, міські. Екологічні фонди функціонують і в країнах з високо розвинутою ринковою економікою, наприклад у Франції, Нідерландах, «Суперфонд» у США [5, с. 77].

Головною метою створення позабюджетних екологічних фондів в Україні було формування автономного, незалежного від бюджету фінансування природоохоронної діяльності. При цьому передбачалося, що кошти екофондів мають не підміняти, а доповнювати бюджетні кошти і кошти, що виділяються для даної мети підприємствами-природокористувачами. В умовах хронічного дефіциту державного бюджету такий додатковий автономний канал фінансування природоохоронної діяльності набуває особливої ваги.

Крім цього, зважаючи на незадовільний фінансовий стан агроекологічного регулювання в Україні та



Рис. 1. Фінансово-кредитний механізм сфери аграрного природокористування



Рис. 2. Альтернативні джерела фінансування природоохоронних господарських проєктів в аграрній сфері [4 ; 5 ; 6 ; 8]

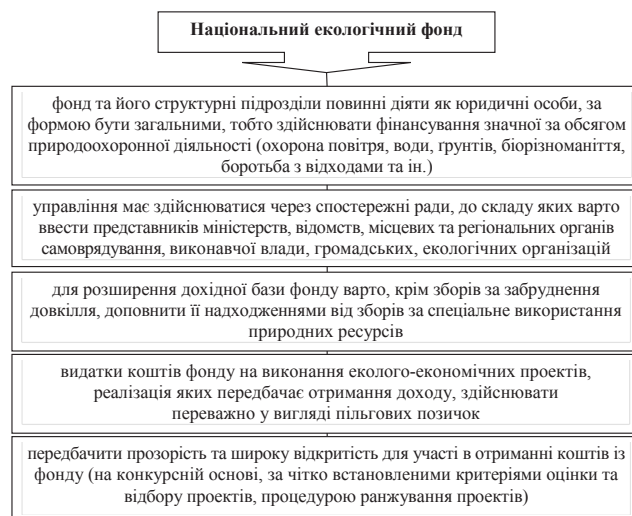


Рис. 3. Умови створення та напрями функціонування Національного екологічного фонду [8]

на загострення екологічних проблем природокористування в сільському господарстві, хронічну нестачу державних інвестицій, доцільно було б, змінити адресність надходження платежів за користування природними ресурсами в аграрній сфері, тобто направляти ці кошти не до бюджету, а на рахунки позабюджетних екологічних фондів. Адже саме таким чином можна компенсувати недостатність бюджетного фінансування агроекологічних програм. Тим паче, що кошти від плати за землю та збору за спеціальне використання водних ресурсів усіма суб'єктами економічної діяльності становлять достатньо значні суми в доходах Зведеного бюджету України. Що ж стосується питомої ваги зазначених коштів, які надходять від сільського господарства, то вона в кілька разів нижча, а отже, не відіграє істотної ролі в наповненні бюджету.

Фахівці зазначають, що платежі за користування природними ресурсами, які виконують функцію екологічного податку в Україні, хоча і становлять значні суми, однак мають яскраво виражений фіскальний характер. Екологічний податок спрямований головним чином на поповнення бюджетних коштів справляється, по суті, за рахунок експлуатації та забруднення природного середовища. Таку ситуацію аж ніяк не можна вважати задовільною, оскільки бюджетні доходи від природокористування широко застосовуються для виправлення інших перекосів у економіці [7, с. 422].

Безсумнівно, щорічне використання кількох сотень мільйонів гривень на фінансування агроекологічних програм дало б суттєвий позитивний результат у підвищенні продуктивності сільськогосподарських угідь та оздоровленні природного середовища сільської місцевості. А поки, при зарахуванні земельного податку та плати за забір води до бюджету та за існуючої системи розподілу державних фінансів, ці види екологічних платежів використовуються на інші цілі і лише за залишковим принципом направляються в аграрний сектор для вирішення екологічних проблем.

Тому, зрозумілою є необхідність одночасної зміни й адресності зворотного фінансування зібраних коштів товаровиробникам-забруднювачам для підтримки конкретних екологічних програм. Пропонована цільова спрямованість зворотного надходження коштів від екологічного податку через позабюджетні фонди охорони природи дозволяє також нагромаджувати потрібні фінансові ресурси на місцевому рівні та інвестувати дохід від екологічного податку в субсидування чи кредитування природоохоронних заходів безпосередньо для підприємств-товаровиробників тієї самої галузі.

Доцільно змінити й порядок стягнення екологічного податку, а саме: нараховувати суму податку не із собівартості екологічно деструктивної продукції (тобто не включати її до ціни і не перекладати на споживача), а з прибутку товаровиробника, і в такий спосіб економічно стимулювати його до екологічно конструктивних змін у технології виробництва, а відтак – і до скорочення забруднення навколишнього середовища; закласти в основу розрахунків екологічного податку принцип залежності від середніх граничних витрат товаровиробників на зменшення забруднення; запровадити коефіцієнти коригування суми екологічного податку залежно від зростання або зниження концентрації токсичних речовин в оподатковуваній продукції, тобто встановити прогресивне або регресивне екологічне оподаткування. Завдяки запропонованим заходам можна очікувати

підвищення ефективності цього інструменту як стимулятора обмеження виробництва і споживання безпосередньо екологічно небезпечної або ресурсомісткої продукції.

Зокрема, досвід розвинутих країн показує, що активне застосування екологічного податку сприяє зниженню загального рівня забруднення природного середовища. У цих країнах значного поширення набув підхід доповнення (заміщення) податків на працю і капітал податками на забруднення. Знижуючи рівень інших податків, які стягуються з підприємства, екологічний податок виконує функцію субсидування його фінансової діяльності.

Необхідно також запровадити систему моніторингу за наявністю, освоєнням та використанням природних ресурсів місцевого значення, щоб розширити податкову базу стягнення зборів за використання конкретних природних ресурсів, тим більше вони в повному обсязі надходять до бюджетів територіальних громад. Потребують перегляду підходи щодо формування фондів охорони навколишнього середовища. У першу чергу, необхідно урізноманітнити важелі та методи стимулювання природоохоронної діяльності та розширити базу для наповнення екологічних фондів.

Важливим питанням, що має науково-практичне значення є розробка нетрадиційних ринкових джерел фінансування природоохоронної діяльності, наприклад, запровадження екологічного лізингу, страхування екологічних ризиків у сфері аграрного виробництва. А також запровадження механізму «озеленення» податкової системи, який сприятиме зростанню екологічних платежів при зменшенні інших податків.

Вирішення цих питань вимагає стабільності в економіці та податковому законодавстві, обґрунтованості та виваженості при їх змінах. Такий досвід уже накопичений у Чехії, Словаччині, де на п'ять років звільняють від оподаткування прибуток, отриманий підприємством при впровадженні сонячної, вітрової, гідроелектричної енергії. У Польщі надаються податкові пільги при використанні відходів виробництва, при інвестиціях на охорону довкілля в сільському господарстві і не оподатковуються добровільні внески та діяльність громадських екологічних організацій. Російське законодавство передбачає пільги тим підприємствам, які за рахунок свого прибутку здійснюють капітальні вкладення на природоохоронні заходи. Прибуток до оподаткування, у даному випадку, зменшується на суму в розмірі 30% від таких вкладень [1, с. 134-140].

Для врахування екологічних вимог у ході розгортання приватизацій-них процесів дедалі більшого значення повинен набувати екологічний аудит. Впровадження екологічного аудиту в практику сприятиме одержанню основних даних про несприятливі, з точки зору екології, підприємства для приватизаційної діяльності, визначенню першочергових завдань у короткотерміновий період.

Особливої актуальності в напрямі удосконалення фінансово-кредитного забезпечення аграрного природокористування набуває питання щодо залучення максимальної кількості можливих джерел фінансування перспективних природоохоронних господарських проектів в аграрній сфері (рис. 2).

Для забезпечення стабільного надходження коштів на здійснення природоохоронних заходів пріоритетне значення має надаватися розвитку економічного механізму природокористування. Реформування вітчизняного ціноутворення, з ураху-



ванням екологічного фактору, необхідно розпочати з приведення нормативних витрат на охорону природних ресурсів у відповідність з цінами виробника та урахуванням цих витрат при визначенні обґрунтованості підвищення цін на споживчі товари тощо. Доцільно також встановити ринкові ціни на відходи виробництва.

З метою посилення відповідальності підприємств та інших природокористувачів за порушення діючих норм і правил використання природних ресурсів необхідно удосконалити систему економічних санкцій за понадлімітне і нераціональне використання природних ресурсів у вигляді штрафних платежів. Їх розмір повинен забезпечувати умови, за яких порушення стає не вигідним з точки зору госпрозрахункових інтересів природокористувача. З досвіду розвинених країн, штрафні платежі встановлюються в кратному розмірі щодо нормативних показників плати або щодо величини недоодержаного прибутку.

Разом з тим, такі платежі націлені здебільшого на відшкодування збитків, уже завданих екосистемам. При такій орієнтації на перший план виступає відшкодування уже заподіяної шкоди, але втрачається регулююча роль платежу. У цьому аспекті, важливим є регулювання не тільки самого відшкодування, а й причин виникнення шкоди.

Для фінансування заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, згідно зі ст. 47 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» утворюються Державний, республіканський Автономної Республіки Крим та місцеві фонди охорони навколишнього природного середовища. Кошти зазначених фондів можуть використовуватися лише за цільовим призначенням, тобто для фінансування природоохоронних і ресурсозберігаючих заходів, у тому числі наукових досліджень з цих питань, ведення державного кадастру територій та об'єктів природно-заповідного фонду, а також заходів для зниження впливу забруднення навколишнього природного середовища на здоров'я населення та стимулювання працівників спеціально уповноважених державних органів у галузі охорони навколишнього природного середовища і використання природних ресурсів.

Проте, оскільки фонди консолідовані в бюджеті, вони також зазнають впливу негативних факторів бюджетного фінансування. На нашу думку, чіткий механізм контролю за використанням коштів фондів та незалежний статус є передумовою успішного їх функціонування. Саме тому надзвичайно важливим вважається питання про прийняття Закону України «Про Національний екологічний фонд».

За експертними оцінками, річний бюджет Національного екологічного фонду на загальнодержавному та регіональному рівнях від консолідації екологічних платежів може становити близько 500 млн. грн. [8, с. 281].

Згідно з чинним законодавством, в Україні можуть утворюватися й інші фонди для стимулювання і фінансування заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки (наприклад, екологічні фонди підприємств, фонди заповідників тощо). Однак, варто визначити основною державною фінансовою інституцією в природоохоронній діяльності – Національний екологічний фонд. Він має бути створеним на чітких визначених засадах, на базі фондів охорони навколишнього природного середовища або замісто них, з метою мобілізації фінансових ресурсів усіх джерел для креди-

тування та фінансування цільових екологічних програм та проєктів, управління екологічними зборами (рис. 3).

Національний екологічний фонд на загальнодержавному рівні та республіканський АР Крим, обласні, Київський та Севастопольський міські екологічні фонди з метою реалізації єдиної екологічної політики повинні складати відповідну інституцію та бути об'єднаними за асоційованим принципом, що забезпечить надійні можливості взаємного страхування, кредитування, мобілізації ресурсів при виконанні спільних екологічних проєктів.

Необхідно створити, крім Національного екологічного фонду, дохідну частину якого планується формувати за рахунок зборів за спеціальне використання природних ресурсів та забруднення довкілля, ще один Екологічний фонд, доходами якого можуть бути кошти в рахунок погашення країнами-кредиторами боргів, за умови фінансування природоохоронних заходів за визначеними міжнародними пріоритетами (так звана «екологічна конверсія боргів»). Варто розглянути можливість «екоконверсії» щодо внутрішньої заборгованості (лише безнадійної) підприємствами-забруднювачами за всіма видами податків, зборів, у тому числі через систему взаємозаліків, вексельних зобов'язань. Введення системи платежів за забруднення призвело до появи підприємств-боржників. Одним із рішень цієї проблеми може бути зарахування природоохоронних інвестицій підприємств-боржників у рахунок внесення платежів за забруднення.

Ефективне функціонування зазначених вище інститутів вимагає відповідної законодавчої підтримки. Адже, сьогодні в Україні недосконалість законів доповнюється їх нестабільністю. Не відповідає вимогам часу законодавство щодо створення в рамках спеціалізованих фінансово-кредитних установ ефективного механізму акумуляції вільних коштів для реалізації інвестиційних та інноваційних програм та проєктів раціонального природокористування.

Відсутність у держави і територіальних громад достатньої концентрації фінансових ресурсів для здійснення модернізації, реконструкції і технічного переоснащення природно-ресурсних об'єктів, обумовлює необхідність впровадження перспективних схем підприємницької діяльності, які дадуть змогу залучити приватний капітал для розбудови низько ліквідних та недостатньо інвестиційно привабливих об'єктів природоохоронної інфраструктури.

Найбільш прийнятною формою взаємодоповнення регулюючих механізмів держави й бізнесу в сфері аграрного природокористування є державно-приватне партнерство, під час якого держава передає компанія частину своїх традиційних функцій.

Так, Н. Арзуманова переконана, що результатом інституціонально-економічних трансформаційних процесів є формування і розвиток системи приватно-державного партнерства на принципово іншому рівні побудови відносин між установами державного сектору та представниками приватного бізнесу. Відносини формуються на основі взаємодії і взаємовигідного співробітництва, що дає змогу створити і впровадити в практику організаційно-економічного управління соціально-економічними системами принципи партнерства, узгодженості та взаємовигідного розвитку [2].

Отже, державно-приватне партнерство більшістю фахівців розглядається як найбільш дієва форма консолідації зусиль держави та підприємницьких структур щодо реалізації масштабних інфраструктурних проєктів, які дадуть змогу підняти розвиток агро-

промислового комплексу та сфери аграрного природокористування на якісно новий рівень. Важливою перевагою цієї форми підприємництва є збереження державного управління тими об'єктами, приватизація яких в умовах нестабільності базисних інститутів ринкової економіки деструктивно впливає на соціально-економічний розвиток країни. Впровадження державно-приватного партнерства потребує прозорого правового оформлення щодо забезпечення балансу інтересів держави та підприємницьких структур.

Однак слід зазначити, що розвиток державно-приватного партнерства на основі формування ефективних інститутів взаємодії бізнесу та держави поки що слабо використовується як інноваційний інструмент у сфері аграрного природокористування. Його розвиток стримується адміністративними бар'єрами, неврегульованістю відносин власності, відсутністю висококваліфікованих спеціалістів. У той час як переваги такої форми підприємницької діяльності доводить світовий досвід. Зокрема, ще в березні 2005 року Рада Європи офіційно рекомендувала європейським країнам використовувати механізми державно-приватного партнерства для інфраструктурних перетворень.

Особливе значення проекти приватно-державного партнерства мають на рівні місцевого та селищного самоврядування. На частку міст і селищ припадає основне навантаження з реалізації багатьох проектів у галузі соціальної інфраструктури, водного і зрошувального господарства, дорожнього і транспортного господарства, природоохоронної інфраструктури. Враховуючи, що головна проблема, з якою стикається місцева влада, полягає в нестачі фінансових ресурсів, то залучення приватного капіталу до вирішення соціально-економічних завдань на рівні територіальних громад є важливою формою партнерства, обумовленою вимогами часу.

**Висновки з проведеного дослідження.** Таким чином, інституціоналізація фінансово-кредитної системи, впровадження інституту державно-приватного партнерства в сучасних умовах модернізації національної економіки повинна не тільки підвищити ефективність аграрного сектору, а й сприяти раці-

ональному, економічно доцільному та екологічно безпечному природокористуванню завдяки застосуванню достатньо жорстких заходів щодо відповідальності за масове нераціональне використання природних ресурсів.

Вдосконалення діючого економічного механізму природокористування і природоохоронної діяльності та формування стабільних джерел фінансування природоохоронних заходів у сучасних умовах має стати органічною складовою системи управління і регулювання економіки, стимулювати охорону і відтворення природно-ресурсного потенціалу країни шляхом створення відповідних економічних умов (інвестиційних, податкових, кредитних тощо).

#### БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Александров І.О., Черніченко Г.О., Половян О.В. Економіко-екологічна безпека територіальних утворень та виробничих систем / І. О.Александров, Г. О.Черніченко, О.В. Половян // Регіональна економіка. – 2004. – № 1. – С. 133-142.
2. Арзуманова Н.И. Разработка концессионно-франчайзинговых форм проектного управления в развитии системы частно-государственного партнерства: автореф. дис. на соискание ученой степени канд. экон. наук: спец. 05.13.10 «Управление в социальных и экономических системах (экономические науки)» / Н.И. Арзуманова. – Рн / Дону, 2008. – 20 с.
3. Веклич О.І. Удосконалення економічних інструментів екологічного управління в Україні / О.І.Веклич // Економіка України. – 1998. – № 9. – С. 65-74.
4. Павленко О.О. Урахування екологічних та природоохоронних податкових надходжень у економічних розрахунках / О.О. Павленко // Вісник СумДУ. Серія «Економіка». – № 10(43). – 2002. – С. 167-171.
5. Пилипчук М.І., Колмакова В.І. Роль екологічних фондів у період переходу до ринкової економіки // М.І.Пилипчук, В.І.Колмакова // Економіка України. – 1998. – № 2. – С. 73-79.
6. Мордвінов О.Г. Управління аграрним природокористуванням в умовахринкової трансформації: [монографія] / О.Г. Мордвінов // – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 344 с.
7. Хвесик М.А., Горбач Л.М., Кулаковський Ю.П. Економіко-правове регулювання природокористування: [монографія] – К.: Кондор, 2004. – 524 с.
8. Хвесик М.А., Голян В.А. Інституціональна модель природокористування в умовах глобальних викликів: Монографія. – К.: Кондор, 2007. – 480 с.