

УДК 330.131 : 502.33

**ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЯ ПРОЦЕСУ ЕКОСИСТЕМНОГО ВИЗНАЧЕННЯ ВТРАТ
ПРИРОДНО-РЕСУРСНОГО ПОТЕНЦІАЛУ
ВІД НЕГАТИВНИХ НАСЛІДКІВ ГОСПОДАРЮВАННЯ**

**INSTITUTIONALIZATION OF THE PROCESS OF ECOSYSTEM DEFINITION OF LOSS
OF NATURAL RESOURCES POTENTIAL FROM NEGATIVE CONSEQUENCES OF
BUSINESS**

Валентина КОЛМАКОВА,
кандидат економічних наук,
Державна установа «Інститут
економіки природокористування та
сталого розвитку Національної академії
наук України», Київ

Valentyna KOLMAKOVA,
Candidate of Economic Sciences,
Public Institution «Institute of Environmental
Economics and Sustainable Development of the
National Academy of Sciences of Ukraine», Kyiv

Досліджено теоретико-методологічні засади екосистемного визначення втрат природно-ресурсного потенціалу в результаті неефективного господарювання. Розглянуто основні інституційні передумови оцінювання заподіяних та попереджених збитків від забруднення довкілля з урахуванням міжнародного досвіду. Обґрунтовано наукові рекомендації щодо інституціоналізації екосистемного визначення втрат природно-ресурсного потенціалу (на прикладі водних ресурсів).

Ключові слова: екосистемний підхід, природно-ресурсний потенціал, збитки, інституціоналізація, водні ресурси.

The theoretical and methodological principles of ecosystem definition of losses of natural resource potential as a result of ineffective management are researched. The main institutional preconditions for estimation of the caused and prevented losses from environmental pollution are considered in the light of international experience. The scientific recommendations on institutionalization of ecosystem definition of losses of natural resource potential (on the example of water resources) are substantiated.

Key words: ecosystem approach, natural resource potential, losses, institutionalization, water resources.

Постановка проблеми. Сучасні світові тенденції посилення негативного впливу антропогенного навантаження на якість навколишнього природного середовища обумовлюють необхідність кардинальної зміни взаємовідносин суспільства й природи. У цьому сенсі євроінтеграційний вибір України актуалізує дослідження кращих зразків міжнародного досвіду визначення шкоди, завданої природно-ресурсному потенціалу негативними наслідками господарювання, який ґрунтується на засадах сталого просторового розвитку й екосистемного підходу. Ключові пріоритети спільної екологічної політики ЄС наводяться в установчих договорах та відповідних програмах, що деталізуються спеціальними природоохоронними директивами й регламентами. При цьому кожна із країн-членів має свободу вибору власних

національних інструментів та механізмів, за допомогою яких вони вирішують екологічні проблеми. Проте потужного управлінського підґрунтя у вигляді дієвих інституцій для формування сталого природогосподарювання як у світі загалом, так і розвинених європейських країнах наразі не сформовано. Тому цілком об'єктивною є необхідність дослідження новітніх наукових концепцій та європейського досвіду інституціоналізації процесу екосистемного визначення втрат природно-ресурсного потенціалу, спричинених неефективним господарюванням, зокрема заподіяних та попереджених збитків від забруднення навколишнього природного середовища, у контексті домінант сталого просторового розвитку ЄС із метою імплементації в Україні.

Аналіз попередніх досліджень і публікацій. Загальні проблеми інституціоналізації екології та економіки як

єдиної системи висвітлені у працях вітчизняних та зарубіжних учених, зокрема І.К. Бистрякова, Т.П. Галушкіної, В.В. Микитенко, А.В. Степаненка, М.А. Хвесика, Д. Норта, Дж. Кемпбела та інших. Значний науковий внесок у дослідження визначення збитків від забруднення довкілля та оцінки негативних наслідків господарської діяльності для нього зроблено вітчизняними й зарубіжними ученими: О.Ф. Балацьким, С.Н. Бобильовим, О.О. Веклич, Б.М. Данилишиним, Н.В. Дегтярь, А.Б. Качинським, С.М. Козьменком, Л.Г. Мельником, Є.В. Мішеніним, О.І. Пашенцевим, І.М. Потравним, О.Г. Рогожиним, А.В. Степаненком, О.М. Теліженком, С.К. Харічковим, Є.В. Хлобистовим, Є.О. Яковлевим та іншими. На особливу увагу, на нашу думку, заслуговує низка публікацій О.О. Веклич [1], Н.В. Дегтярь, Л.Г. Мельника [2], С.В. Соловйової [3] та інших, які деталізують розробку теоретико-методологічних підходів до оцінки екосистемних послуг та визначення економічного збитку від їх погіршення (знищення). На сучасному етапі поглиблення інституціональних трансформацій екологічного регулювання окреслена проблематика також не втрачає своєї актуальності через недостатню дослідженість у контексті вимог природоохоронних директив ЄС. Зокрема, це стосується розробки наукових засад інституціоналізації процесу визначення втрат природно-ресурсного потенціалу від негативних наслідків господарювання з використанням екосистемного підходу.

Таким чином, **мета статті** полягає в обґрунтуванні теоретико-методологічних засад інституціоналізації процесу екосистемного визначення втрат природно-ресурсного потенціалу, пов'язаних з наслідками неефективного господарювання.

Виклад основного матеріалу. Априорі екологічно чисте й безпечне довкілля потребує значних фінансових витрат. Якщо розвинені європейські країни витрачають щороку значні кошти на екологічні програми (близько 6–8 % ВВП), то українські реалії є зовсім іншими. Сучасна практика господарювання свідчить, що на тлі екологічної кризи й невиправдано високих витрат природно-ресурсного капіталу підприємствам-забруднювачам в Україні простіше сплатити екологічний податок, аніж витрачати кошти на інноваційно-інвестиційний розвиток свого виробництва. При цьому частка щорічно зростаючих витрат на охорону навколишнього природного середовища (впродовж 2010–2017 рр. у 2,4 разу) як у ВВП країни, так і в загальному обсязі видатків бюджету є стабільно низькою – у середньому 1,3 та 0,7 % відповідно (табл. 1). Проте екологічний податок в Україні також використовується вкрай неефективно. Так, наприклад, якщо 2016 року суб'єктами господарювання його сплачено в обсязі близько 4,2 млрд грн, то на охорону та раціональне використання природних ресурсів із загального фонду державного бюджету використано 252,2 млн грн (29,9 % суми надходжень), із спеціальних фондів місцевих бюджетів на місцях – лише 1,1 млрд грн (32 % відповідно) [4].

Таким чином, можна стверджувати, що на нинішньому етапі просторового розвитку вирішення екологічних проблем залежить від системної інституційної трансформації управління економікою природокористування, яка ґрунтується на екосистемному підході, зокрема до оцінювання природно-ресурсного потенціалу та його втрат від негативних наслідків господарювання.

Таблиця 1

Витрати на охорону навколишнього природного середовища в Україні, по роках*

Показник	2010	2014	2015	2016	2017
Витрати на охорону довкілля загалом, млн грн	13128,1	21925,6	24591,1	32488,7	31492,0
Частка витрат на охорону навколишнього природного середовища у ВВП, %**	1,2	1,4	1,2	1,3	–
Частка видатків бюджету на охорону довкілля в загальному обсязі видатків бюджету, %	0,8	0,7	0,8	0,7	0,7

* Джерело: складено за даними [5, с. 225; 6, с. 204].

** Розраховано автором.

Проведені дослідження наукових підходів до дефініції *інституціоналізація* дали підстави для висновку про багатоваріантність тлумачення цього терміна. Найбільш узагальнено інституціоналізацію доречно розглядати як «регуляцію людської діяльності, забезпечення організованості, упорядкованості, нормативності життя суспільства і підвищення його ефективності» [7, с. 41], а інститути – як «правила гри в суспільстві, або, висловлюючись більш формально, створені людиною обмежувальні рамки, які організують взаємовідносини між людьми» [8, с. 18].

У цьому контексті інституціоналізацію процесу визначення втрат природно-ресурсного потенціалу від негативних наслідків господарювання слід розуміти як формування чітких організаційних і нормативно-правових рамок умов з метою створення впорядкованого комплексу компенсаційних механізмів відшкодування збитків (шкоди), завданих забрудненням навколишнього природного середовища, з урахуванням екосистемного фактору.

Отже, на нинішньому етапі розвитку природокористування як базова сфера господарських відносин особливо гостро потребує створення досконалого інституційного середовища (рис. 1).

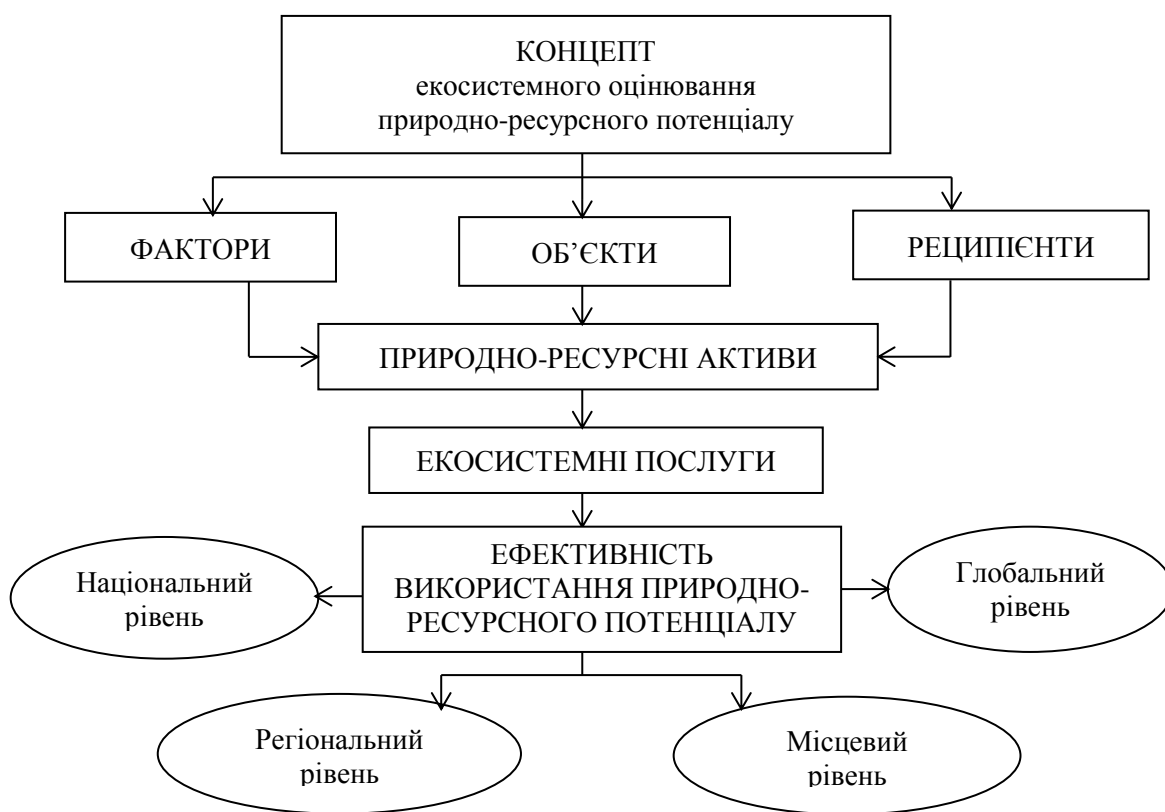


Рис. 1. Концептуальна схема екосистемного оцінювання природно-ресурсного потенціалу (розроблено автором)

Головна ідея запропонованого концепту полягає в тому, щоб за допомогою факторних та комплексних індикаторів оцінки функціонування екосистемних об'єктів і комбінаторики сучасних методів оцінювання природно-ресурсних активів та екосистемних послуг підвищити ефективність використання природно-ресурсного потенціалу в цілому на всіх рівнях господарювання.

У цьому сенсі інституціоналізація процесу екосистемного визначення втрат природно-

ресурсного потенціалу від негативних наслідків господарювання є ключовим фактором превентивного відтворення природно-ресурсного капіталу та його трансформації в потенційний актив сталого просторового розвитку держави та її регіонів.

Сучасна інституційна основа визначення заподіяних та попереджених збитків від забруднення довкілля на рівні ЄС характеризується чіткою функціональною спрямованістю і структурою, яка передбачає розподіл на законодавчу, виконавчу й судову

гілки, усунення шкоди чи обмеження її наслідків та орієнтована на попередження можливих подальших збитків екосистеми в цілому. В Україні режим екологічної відповідальності за відсутності екосистемного підходу традиційно зосереджено лише на оцінці економічного збитку з метою нарахування й стягнення його грошового відшкодування державі (що практично є санкцією).

Розглянемо ключові моменти інституціоналізації процесу екосистемного визначення втрат природно-ресурсного потенціалу на прикладі водних ресурсів. Зазначимо, що саме для водно-ресурсного потенціалу запровадження екосистемного підходу до оцінювання збитків від нерационального господарювання набуває особливої актуальності у зв'язку з низьким рівнем капіталізації водних ресурсів в Україні. За розрахунками фахівців ДУ ІЕПСР

НАН України, він сьогодні становить до 12% при загальнодержавному показнику 14,5% [9]. Окрім того, через відсутність екосистемного підходу в чинних методиках відшкодування збитків від забруднення водних ресурсів не враховуються їх екосистемні функції, що проявляється в заниженні їх реальної економічної оцінки й в остаточному підсумку призводить до нерационального використання та деградації. Тому, зважаючи на зазначене вище, а також погоджуючись із думкою, що найбільш перспективною для оцінки екосистемних послуг водних ресурсів є концепція загальної економічної цінності (вартості), котра враховує як прямі вартісні оцінки природного капіталу, так і опосередковані [3], для українських реалій може бути застосована схема екосистемного визначення втрат водно-ресурсного потенціалу за чотирма основними складовими (рис. 2).



Рис. 2. Схема екосистемного оцінювання втрат водно-ресурсного потенціалу (розроблено автором на основі [3, с. 342])

Проте практичне запровадження процесу екосистемного визначення втрат природно-ресурсного потенціалу від негативних наслідків господарювання в управлінську практику можливе лише за умови відповідного нормативно-правового забезпечення.

Аналіз сучасного національного нормативно-правового забезпечення у сфері використання й охорони водних ресурсів

свідчить, що наразі в Україні сформувалася суперечлива ситуація: незважаючи на прийняття низки нових екологічних законів і документів у контексті адаптації національного екологічного законодавства до європейського (табл. 2), поза його рамками залишилися директиви, які безпосередньо стосуються оцінювання збитків від забруднення довкілля.

Євроінтеграційні орієнтири екосистемного оцінювання водно-ресурсного потенціалу*

Назва документа	Сутність	Імплементація
Директива 2011/92/ЄС	Про оцінку впливу окремих державних і приватних проектів на навколишнє середовище (кодифікація)	Закон України «Про оцінку впливу на навколишнє середовище» (2017 р.)
Директива 2000/60/ЄС	Про встановлення рамок діяльності Співтовариства в галузі водної політики	Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впровадження інтегрованих підходів в управлінні водними ресурсами за басейновим принципом» (2016 р.); Постанова КМУ «Про затвердження Порядку розроблення плану управління річковим басейном» (2017 р.)
Директива 2007/60/ЄС	Про оцінку та управління ризиками затоплення	Постанова КМУ «Про затвердження Порядку розроблення плану управління ризиками затоплення» (2018 р.)
Директива 91/271/ЄС	Про очищення міських стічних вод	Правила приймання стічних вод до систем централізованого водовідведення та Порядок визначення розміру плати, що справляється за понаднормативні скиди стічних вод до систем централізованого водовідведення (2017 р.)
Директива 2008/56/ЄС	Рамкова директива про морську стратегію	Постанова КМУ «Про затвердження Порядку здійснення державного моніторингу вод» (2018 р.)
Директива 91/676/ЄС	Про охорону вод від забруднення, спричиненого нітратами	Проект Методики визначення зон, вразливих до накопичення нітратів (у розробці)
Директива 98/83/ЄС	Про якість питної води	Закон України «Про питну воду та питне водопостачання» (2017 р.)

* Джерело: розроблено автором.

Наприклад, за результатами дослідження європейського законодавства в частині забруднення водних ресурсів (понад 30 директив та регламентів) виявлено, що визначення збитків від забруднення водного середовища безпосередньо стосуються лише три директиви ЄС: «Про забруднення, спричинене деякими небезпечними речовинами, що скидаються до водного середовища Співтовариства» (ELD, 2006/11/ЄС); «Щодо всеохоплюючого запобігання і контролю забруднень» (ELD, 96/61/ЄС); «Про екологічну відповідальність» (ELD, 2004/35/ЄС).

Серед них на особливу увагу заслуговує остання, яка безпосередньо регулює оцінювання та відшкодування збитків, що завдаються довкіллю. Транспозицію зазначеної директиви всі країни-члени ЄС завершили ще в липні 2010 р. Особливість цього документа полягає в тому, що він:

- передбачає екологічну відповідальність у разі завдання транскордонної шкоди (забруднення водних ресурсів);

- установлює адміністративну відповідальність за заподіяння серйозної екологічної шкоди поверхневим, прибережним і ґрунтовим водам;

- не має зворотної дії (не застосовується до минулого екологічного збитку);

- орієнтує на вжиття запобіжних заходів.

Отже, попри те, що зазначені директиви не ввійшли до Угоди про асоціацію України з ЄС [10], вважаємо, що їх також варто розглядати як цільові євроорієнтири і враховувати у процесі гармонізації національного законодавства із європейським. Для здійснення цього процесу в нашій державі сьогодні існують усі передумови, але вирішення низки організаційних, кадрових, фінансових,

методологічних, інформаційних і наукових питань потребує відповідного інституціонального середовища.

Висновки. Ключові теоретико-методологічні орієнтири формування нового інституціонального середовища екосистемного визначення втрат водно-ресурсного потенціалу від негативних наслідків господарювання полягають у такому:

- сформуувати й затвердити організаційну структуру й концептуально-функціональну схему запровадження екосистемного принципу в процес управління;

- розробити й затвердити відповідні нормативно-правові акти, що забезпечують реалізацію екосистемного підходу до оцінювання збитків від забруднення водних ресурсів, які враховують відповідні сучасні євроінтегративні нормативно-правові документи;

- обґрунтувати методичну базу екосистемного оцінювання збитків від забруднення водних ресурсів;

- запропонувати стратегічні підходи до активізації інвестиційної діяльності управлінської інфраструктури в розрізі басейнів основних річок;

- розробити ефективні важелі економічного регулювання водних відносин, що відповідають ринковим умовам, та компенсаційні механізми відшкодування втрачених екосистемних послуг води на засадах публічно-приватного партнерства;

- створити в рамках Міністерства екології та природних ресурсів України спеціальний департамент екосистемного оцінювання природно-ресурсного потенціалу.

Таким чином, інституціоналізація процесу екосистемного визначення заподіяних та попереджених збитків від забруднення водних ресурсів із урахуванням європейського досвіду має стати передумовою для відтворення повноцінних екосистемних послуг водної екосистеми з метою активізації їх залучення у фінансовий обіг просторового розвитку на всіх рівнях господарювання.

Список використаних джерел

1. Веклич О.О. Екосистемний підхід оцінювання економічного збитку від забруднення навколишнього природного середовища: українська автентичність /

О.О. Веклич // Економіка України. – 2018. – № 4. – С. 63–75.

2. Мішенін Є.В. Економіка екосистемних послуг: теоретико-методологічні основи [Електронний ресурс] / Є.В. Мішенін, Н.В. Дегтярь // Маркетинг і менеджмент інновацій. – 2015. – № 2. – С. 243–257. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Mimi_2015_2_23.

3. Соловьева С.В. Оценка экосистемных услуг для управления природным наследием [Электронный ресурс] / С.В. Соловьева // Государственное управление. – 2018. – № 69. – С. 341–357. – Режим доступа : <https://cyberleninka.ru/article/v/otsenka-ekosistemnyh-uslug-dlya-upravleniya-prirodnym-naslediem>.

4. Звіт Рахункової палати про результати аудиту ефективності виконання повноважень органами державної влади в частині контролю за повнотою і своєчасністю надходження екологічного податку з викидів у атмосферне повітря та скидів у водні об'єкти [Електронний ресурс]. – К, 2018. – 48 с. – Режим доступу : http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16756304/Zvit_10-3_2018.pdf.

5. Довкілля України за 2017 рік : стат. зб. – К. : Державна служба статистики України, 2018. – 225 с.

6. Статистичний щорічник України за 2016 рік. – К. : Державна служба статистики України, 2017. – 611 с.

7. Економіка природокористування: глосарій основних термінів [Електронний ресурс] / [за заг. ред. д.е.н., проф., акад. НААН України М.А. Хвесика]. – К. : Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України», 2018. – 94 с. – Режим доступу : <http://ecos.kiev.ua/publications/monographies/archive/2018>.

8. North D. Institutions, institutional change and economic performance / D. North. – Cambridge University Press, 1990. – 180 p.

9. Потенціал капіталізації для сфери природних ресурсів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ecos.kiev.ua/news/view/630>.

10. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011.

Referens

1. Veklych O.O. (2018) *Ekosystemnyi pidkhid otsiniuvannia ekonomichnoho zbytku vid zabrudnennia navkolyshnoho pryrodnoho seredovyschcha: ukrainska avtentychnist* [Ecosystem approach for estimating economic damage from environmental pollution: Ukrainian authenticity]. *Ekonomika Ukrainy*, 4, 63–75 [in Ukrainian].
2. Mishenin, Ye. V., & Dehtyar, N.V. (2015). *Ekonomika ekosistemnih poslug: teoretico-metologichni osnovy* [Economics of the ecosystem services: Theoretico-methodological bases] *Innovation marketing and management*, 2, 243–257. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/Mimi_2015_2_23 [in Ukrainian].
3. Solovyova S.V. (2018) *Ocenka ehkosistemnyh uslug dlya upravleniya prirodnym naslediem* [Assessment of ecosystem services for natural heritage management]. *Gosudarstvennoe upravlenie. Elektronnyj vestnik*, 69, 341–357. Retrieved from <https://cyberleninka.ru/article/v/otsenka-ekosistemnyh-uslug-dlya-upravleniya-prirodnym-naslediem>. [in Russian].
4. (2018) *Zvit Rakhunkovoi palaty pro rezultaty audytu efektyvnosti vykonannia povnovazhen orhanamy derzhavnoi vlady v chastyni kontroliu za povnotoiu i svoiechasnistiu nadkhodzhennia ekolohichnoho podatku z vykydiv u atmosferne povitria ta skydiv u vodni ob'iekty* [Report of the Accounting Chamber on the results of the audit of the effectiveness of the exercise of powers by public authorities in terms of control over the completeness and timeliness of the receipt of the environmental tax on emissions into the air and discharges into water objects]. Retrieved from http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16756304/Zvit_10-3_2018.pdf [in Ukrainian].
5. (2018) *Dovkillia Ukrainy za 2017 rik. Statystychnyi zbirnyk* [Environment of Ukraine for 2017. Statistical Collection]. Kyiv [in Ukrainian].
6. (2017) *Statystychnyi shchorichnyk Ukrainy za 2016 rik* [Statistical Yearbook of Ukraine for 2016]. Kyiv [in Ukrainian].
7. Khvesyk, M. A. (Eds.) (2018) *Ekonomika pryrodokorystuvannia: hlosarii osnovnykh terminiv* [Environmental Economics: Glossary of Basic Terms]. Kyiv, State Institution "Institute of Economics of Natural Resources and Sustainable Development of the National Academy of Sciences of Ukraine" [in Ukrainian].
8. North, D. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge, Cambridge University Press.
9. (2018) *Potentsial kapitalizatsii dlia sfery pryrodnykh resursiv* [Capitalization potential for the natural resources sector]. Retrieved from <http://ecos.kiev.ua/news/view/630> [in Ukrainian].
10. (2014) *Uhoda pro asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu, z odniei storony, ta Yevropeiskym Soiuzom, Yevropeiskym spivtovarystvom z atomnoi enerhii i yikhnimy derzhavamy-chlenamy, z inshoi storony* [Association Agreement between Ukraine, on the one hand, and the European Union, the European Atomic Energy Community and their Member States, on the other hand]. Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 5 лютого 2019 року