

**М.О. Євдокімова, канд. екон. наук, старш. викладач
Харківського національного аграрного університету ім. В.В. Докучаєва**

ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРИРОДООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Постановка проблеми. Охорона навколишнього природного середовища, раціональне використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки життєдіяльності людини – невід'ємна умова сталого економічного та соціального розвитку країни.

В Україні ознаки погіршення екологічного стану довкілля стають все помітнішими – це забруднення атмосферного повітря, поверхневих та підземних вод, порушення земель, забруднення ґрунтів і погіршення якості продуктів харчування.

В останні роки в економіці держави з'явилися позитивні зміни, але це суттєво не позначилось на покращенні якісних показників стану довкілля. Застарілі основні виробничі фонди і технології зумовлюють техногенне перевантаження довкілля. Через брак коштів модернізація обладнання та створення екологічно безпечних ресурсозберігаючих виробництв відбуваються дуже повільно.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В останні роки в Україні були прийняті законодавчі документи, спрямовані на здійснення на території держави екологічної політики, спрямованої на гармонійну взаємодію суспільства і природи, охорону, раціональне використання і відтворення природних ресурсів.

Успішне вирішення завдань державної екологічної політики безпосередньо залежить від мобілізації фінансових ресурсів на природоохоронні цілі, від дієвості існуючих форм і методів організації фінансування раціонального природокористування. В Україні найбільша у Європі розораність земель, найбільше споживання водних та лісових ресурсів, непомірно високе техногенне і антропогенне навантаження на довкілля [1].

Результати вивчення аспектів фінансового забезпечення охорони навколишнього природного середовища переважно на загальнодержавному рівні знайшли відображення у працях вітчизняних учених: О.О. Веклич, Л.Г. Мельник, О.Л. Кашенко, Н.В. Савчук, М.А. Хвесик, Л.М. Горбач, Ю.Г. Кулаковського, Г.Б. Погріщук та ін. [2, 3, 4, 5, 6, 11].

Формулювання цілей статті. Проаналізувати конструктивність вітчизняного механізму державного екологічного регулювання, зокрема фінансового забезпечення природоохоронних заходів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Загально визнано, що фінансове забезпечення може здійснюватися у формах самофінансування, кредитування й зовнішнього фінансування. За змістом фінансове забезпечення є законодавчо визначеною сукупністю заходів, спрямованих на створення фінансової бази для досягнення певних цілей. По суті, фінансове забезпечення – це певна система джерел і форм фінансування розвитку економічної та соціальної сфер суспільства [7, 8].

Відповідно до викладеного правомірним є розуміння фінансового забезпечення природоохоронної діяльності як законодавчо усталеної системи джерел і форм фінансування сфери охорони навколишнього природного середовища. Базовими елементами системи економічного регулювання природокористування і природоохоронної діяльності є збори за спеціальне використання природних ресурсів (мінеральних, водних, земельних, лісових, біологічних), за забруднення навколишнього природного середовища, податкові важелі, штрафні санкції за порушення екологічного законодавства. З одного боку, ці елементи економічного регулювання є інструментами мотивації природокористувачів до екологічно конструктивної діяльності, з іншого – джерелами надходження коштів для забезпечення природоохоронної діяльності.

На базі чинного в Україні природоохоронного, податкового і бюджетного законодавства сформовано фінансово-економічний механізм, який містить як запровадження зборів за природні ресурси, надання пільг при оподаткуванні, так і систему фінансового забезпечення природоохоронних заходів. На виконання статті 44 Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища” у 1992 р. в Україні була введена плата за забруднення навколишнього природного середовища. Відповідно до статті 47 цього ж Закону були створені позабюджетні державні цільові фонди – державний, республіканський Автономної Республіки Крим, обласні, місцеві фонди охорони навколишнього природного середовища – за рахунок зборів за забруднення навколишнього середовища.

Після прийняття в 1998 р. рішення щодо включення позабюджетних фондів до бюджету вищезазначені фонди змінили свій статус і були долучені до спеціальних видатків відповідних бюджетів. Для контролю виконання державного бюджету було засновано Державне казначейство і відкритий єдиний розрахунковий рахунок казначейства, через який проходять усі державні кошти. Таким чином, всі кошти Державного фонду

охорони навколишнього природного середовища витрачаються під контролем Державного казначейства. Крім того, Державна податкова адміністрація стала відповідати за збір платежів за забруднення навколишнього природного середовища. Для контролю бюджетних видатків державних установ була заснована Рахункова палата. Всі ці зміни в системі державного фінансування України пізніше були відображені в Бюджетному кодексі, прийнятому в липні 2001 р. і зміненому в липні 2003 р. Кодекс визначає основні правові вимоги до здійснення в країні державного фінансування. В результаті різко зросла фінансова дисципліна використання державних коштів.

У 1998 р. були внесені зміни до Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" (з відповідними положеннями у щорічних Законах "Про Державний бюджет"), згідно з якими Державний фонд охорони навколишнього природного середовища включався до державного бюджету України, а місцеві фонди – у відповідні місцеві бюджети.

Порядок формування коштів Державного фонду, їх розподіл та контроль за використанням регулюється також Положенням про Державний фонд охорони навколишнього природного середовища, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 р. У положенні зазначено, що Державний фонд є складовою частиною Державного бюджету України, що його створено для концентрації коштів і цільового фінансування природоохоронних та ресурсозберігаючих заходів, пов'язаних з охороною навколишнього природного середовища, які спрямовані на запобігання, зменшення та усунення забруднення, в тому числі фінансування наукових досліджень з цих питань.

Відповідно до Закону «Про внесення змін до Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" від 5.03.1998, статті 46, кошти від збору за забруднення навколишнього природного середовища розподіляються між відповідними місцевими, обласними та республіканським Автономної Республіки Крим, а також державними фондами охорони навколишнього природного середовища у співвідношенні відповідно 20, 50 і 30 %, а між Київським та Севастопольським міськими та державними фондами охорони навколишнього природного середовища – у співвідношенні 70 і 30 %.

Проте починаючи з 2006 р. по 2008 р. включно, було встановлено іншу пропорцію розподілу надходжень коштів від збору, згідно з якою 65 % коштів направлялося до Державного фонду охорони навколишнього природного середовища. За цей період у результаті зміни пропорції розподілу надходжень коштів від збору до бюджетів різних рівнів

відбулося значне зростання фонду – з 2005 по 2007 рр. у 5,68 раза, тобто з 124,5 до 707,2 млн грн. Законом України "Про Державний бюджет України на 2009 рік" було повернуто співвідношення розподілу збору між фондами різних рівнів.

Для щорічного урахування інфляційного процесу окремою Постановою Кабінету Міністрів України "Про доповнення до Порядку встановлення нормативів збору за забруднення навколишнього природного середовища і стягнення цього збору" від 14.11.2007 вдосконалено механізм індексації нормативів збору за забруднення навколишнього природного середовища. Відповідно платники почали індексувати не базовий норматив збору, а проіндексований у попередньому році. При цьому збільшення надходжень коштів до фондів охорони навколишнього природного середовища залежатиме від величини індексу споживчих цін (індексу інфляції). Ужиті заходи дали змогу збільшити надходження до бюджетів різних рівнів, розширити фінансову базу для підтримки природоохоронної діяльності. Упродовж 2008–2012 рр. у бюджеті України передбачалося поступове зростання загальної суми грошових надходжень на природоохоронну діяльність – у середньому на 142778 тис. грн щорічно.

На перший погляд, тенденція збільшення бюджетних надходжень від платежів та зборів за природокористування відбиває певні позитивні зрушення, однак поглиблений аналіз виявляє розвиток інших еколого-економічних явищ і процесів [9].

З одного боку, поліпшення економічного стану господарюючих суб'єктів-природокористувачів дає змогу сплачувати законодавчо визначені природно-ресурсні платежі і збори, з другого – негативні процеси, пов'язані з використанням застарілих технологій та іншими недоліками господарювання, змушують природокористувачів сплачувати все більші кошти за погіршення якості довкілля. Зрозуміло також, що фінансові коливання в режимі "ручного управління" коштами від збору за забруднення навколишнього природного середовища засвідчують не лише відсутність стабільного порядку формування коштів фонду, а й нестабільність функціонування організаційного механізму екологічного регулювання, правову нестабільність фінансово-податкової системи.

Таким чином, посилення тенденції до зростання обсягів надходжень до фондів охорони навколишнього природного середовища всіх бюджетних рівнів свідчить про розширення фінансових можливостей щодо здійснення природоохоронної діяльності, виявляє активізацію фіскальної функції системи екологічного оподаткування.

Чинним екологічним законодавством встановлено безпосередній зв'язок між виконанням природоохоронних заходів і джерелами їх

фінансування. Наказом Міністерства фінансів України від 27.12.01 № 604 затверджено бюджетну класифікацію, яка відповідає вимогам міжнародної класифікації, розробленої статистичним відділом Організації Об'єднаних Націй. Починаючи з 2002 р., у видатках бюджету за функціональною класифікацією формується розділ "Охорона навколишнього природного середовища" (КФК 0500).

У Державному бюджеті України на 2012 р. були затверджені видатки на охорону навколишнього природного середовища у сумі 3412373,2 тис. грн, у тому числі за рахунок загального фонду бюджету – 1969859,0 тис. грн і за рахунок спеціального фонду – 1442514,2 тис. грн. Порівняно з 2011, 2010 і 2008 рр. загальна сума видатків у 2012 р. збільшилася на 70, 71, 18 % відповідно. Найбільше видатків приходить на попередження та ліквідацію забруднення навколишнього природного середовища – у 2012 р. вони становили 53 % від загальної суми видатків або 1829765,6 тис. грн. Найменше витрачається коштів на наукові та дослідницькі роботи – близько 2 % від загальної суми видатків на природоохоронну діяльність. Аналогічна тенденція спостерігається протягом останніх років [10]. Основні суми видатків на охорону навколишнього природного середовища здійснюються за рахунок коштів Державного бюджету України. У останні 10 років динаміка цих видатків була позитивною. Фактично єдиним джерелом фінансування природоохоронних заходів, що здійснюються місцевими бюджетами, є відповідні фонди охорони навколишнього природного середовища.

Держава поступово посилює централізацію коштів фондів охорони навколишнього природного середовища для повного виконання державних і регіональних екологічних програм. Однак, необхідно визначити раціональне співвідношення стосовно частки міських, сільських, селищних екологічних фондів, оскільки у протилежному разі фінансові можливості здійснення природоохоронних заходів органами місцевого самоврядування будуть обмежені.

Питома вага видатків держбюджету на охорону навколишнього природного середовища у витратах держбюджету залишається низькою. Розрахунки показують перманентно низьку частку щорічних природоохоронних витрат у видатках державного бюджету. Так, за період 2001–2011 рр. ця частка зменшується – з 1,32 до 0,62 %. Питома вага видатків у валовому внутрішньому продукті (ВВП) недопустимо низька і зменшилась з 0,27 до 0,15 %. Така тенденція, по суті, виявляє процес стагнації видатків на природоохоронні цілі попри необхідності збільшення їхніх обсягів. Це підтверджується й наявністю тенденції до зменшення частки природоохоронних витрат у доходах державного бюджету.

Недостатня дієвість існуючого механізму фінансування природоохоронних заходів пояснюються такими причинами: недосконалість нормативно-правової бази щодо державної підтримки природоохоронної діяльності; низький рівень бюджетної дисципліни у сфері охорони навколишнього природного середовища; розбалансованість дохідної та видаткової частин системи фінансування природоохоронних заходів; недостатня інформація щодо реальної (справжньої) вартості екологічних збитків для суспільства; нестабільність фінансово-податкової системи; нестабільність організаційного механізму екологічного регулювання; обмеженість фінансових ресурсів і низька ефективність використання коштів на природоохоронні заходи; недостатня концентрація коштів на пріоритетних напрямках, розпорошення їх по інших фондах і заходах, які не розв'язують основних екологічних проблем [2].

У зв'язку із збільшенням надходжень у державні і місцеві екологічні фонди виникає необхідність посилення контролю з боку державних органів влади і територіальних, спеціально уповноважених, органів за надходженням і цільовим використанням коштів екологічних фондів.

Висновки. У сучасних умовах загострення екологічних і економічних проблем, особливої актуальності набуває удосконалення фінансових відносин у галузі природокористування й охорони навколишнього природного середовища. Організаційна структура регулювання природокористуванням в Україні потребує суттєвого розвитку, а фінансові інструменти мають бути підконтрольні державі. Досвід розвинутих країн переконує, що за наявності адаптованого природоохоронного законодавства і належного державного контролю за його дотриманням забезпечуються сприятливі умови для природо - та ресурсозбереження і успішного соціально-економічного розвитку.

Отже, маючи багаті природні ресурси і потужний інтелектуальний потенціал, потрібно більше коштів виділяти на природоохоронні цілі. Адже у розвинутих країнах їх виділяють у 3-5 разів більше. Слід пам'ятати слова, написані перед входом у штаб-квартиру Дитячого фонду ООН у Нью-Йорку: «Земля не залишена нам нашими батьками, її дали нам в борг наші діти».

Бібліографічний список: 1. Концепція національної екологічної політики України на період до 2020 року. Схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17.10.2007 № 880-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua>. 2. Веклич О.О. Сучасні тенденції фінансового забезпечення природоохоронної діяльності в Україні / О.О. Веклич // Фінанси України. – 2009. – № 11. 3. Веклич О.О. Екологічна

неконструктивність функціонування механізму фінансового забезпечення природоохоронної діяльності / О.О. Веклич // Формування ринкової економіки: зб. наук. праць. – Спец. вип. Регіональний розвиток України: проблеми та перспективи. – К.: КНЕУ, 2009. – С. 155. 4. Основи екології. Екологічна економіка та управління природокористуванням: підручник / за заг. ред. д-ра екон. наук, проф. Л.Г. Мельника та канд. екон. наук, проф. М.К. Шапочки. – Суми: Університетська книга, 2005. – 759 с. 5. Кашенко О.Л. Механізми фінансового і правового регулювання у природокористуванні / О.Л. Кашенко // Фінанси України. – 2001. – № 2. – С. 141-146. 6. Хвесик М.А. Економіко-правове регулювання природокористування: монографія / М.А. Хвесик, Л.М. Горбач, Ю.П. Кулаковський. – К.: Кондор, 2004. – С. 383-437. 7. Василик О.Д. Теорія фінансів: підручник / О.Д. Василик. – К.: НІОС, 2000. – С. 103. 8. Опарін В.М. Фінанси (загальна теорія): навч. посібник / В.М. Опарін. – К.: КНЕУ, 2001. – С. 56. 9. Куруленко С.С. Національна і регіональна екологічна політика України у 2006 році та головні завдання на 2007 рік / С.С. Куреленко // Продуктивні сили України. – 2007. – № 2 (003). – С. 27-28. 10. Про державний бюджет на 2012 рік: Закон України. 11. Погріщук Г.Б. Проблеми бюджетного фінансування охорони довкілля в Україні / Г.Б. Погріщук // Вісн. нац. ун-ту водного господарства та природокористування. – Економіка. – Ч. 1. Вип. 4 (44). – Рівне, 2008. – С. 147. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nuwm.rv.ua/metods/asp/v44ek1.html>.

Евдокимова М.А. Вопрос финансового обеспечения в сфере охраны окружающей природной среды. В результате анализа выявлено, что тенденция увеличения бюджетных поступлений от платежей и сборов за природопользование отражает определенные позитивные сдвиги, однако, углубленный анализ выявляет развитие побочных эколого-экономических явлений и процессов.

Evdokimova M. Financial questions in the sphere of natural environment protection. The analysis has shown that tendency of budget incomes increase from different payments and fees for the usage of natural resources is showing some positive changes, but more thorough analysis is showing the development of side ecologic and economic trends and processes.