

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління (Наказ Міністерства освіти і науки України від 06.11.2014 № 1279)

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
удосконалення та розвиток



№ 9, 2013

[Назад](#)[Головна](#)

УДК 353.2:504.06

А. С. Кернична,

аспірант, Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу, м. Івано-Франківськ

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В ЕКОЛОГІЧНІЙ СФЕРІ В АСПЕКТІ ФІНАНСУВАННЯ ПРИРОДООХОРОННИХ ЗАХОДІВ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ (НА ПРИКЛАДІ ІВАНО-ФРАНКІВСЬКОЇ ОБЛАСТІ)

А. У. Kernichna,

postgraduate, Ivano-Frankovsk national technical university of oil and gas

PUBLIC ADMINISTRATION IN THE ECOLOGICAL SPHERE IN TERMS OF FUNDING ENVIRONMENTAL PROTECTION MEASURES AT THE REGIONAL LEVEL (IN IVANO-FRANKIVSK REGION)

У даній статті досліджено динаміку витрат на охорону навколишнього природного середовища в Івано-Франківській області, розглянуто структуру державного управління обласним фондом охорони навколишнього природного середовища. Вказано на основні недоліки функціонування екофондів та запропоновані шляхи вдосконалення управління цими фондами.

In this article the dynamics of expenditures for environmental protection in the Ivano-Frankivsk region is researched, governance structure of regional fund of environmental protection is considered. Main disadvantages of functioning of eco-funds are specified and ways of improving the management of these funds are proposed.

Ключові слова: державне управління; екологічні фонди; капітальні інвестиції; організаційна структура; екологічний податок.

Keywords: public administration; environmental funds; capital investments; organizational structure; ecology tax.

Постановка проблеми. В останні роки загострення екологічної ситуації як на глобальному рівні, так і на рівні України вимагає ефективного акумулювання коштів задля фінансування природоохоронних заходів.

Головним джерелом фінансування природоохоронних заходів стали екологічні фонди, що формуються в основному за рахунок платежів за нормативні і наднормативні викиди, скиди забруднюючих речовин у навколишнє середовище, розміщення відходів та інші види забруднень, а також штрафи за порушення екологічного законодавства. Але платежі в екологічні фонди не можна розглядати тільки як джерела фінансування цих фондів і як дозвіл на подальшу антиекологічну діяльність. Головне призначення платежів в екологічні фонди - економічне стимулювання до скорочення забруднення навколишнього середовища. Практика існування екологічних фондів показала економічну доцільність їх створення і функціонування і їх роль особливо зростає в умовах постійного дефіциту фінансування охорони навколишнього середовища.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти функціонування екологічних фондів досліджувались такими вченими як Б. Данилишин, В. Кравців, Є. Ковальов, К. Ситник, Ю. Туниця, С. Харічков, М. Хвесик, М. Ігнатенко, Л. Мельник, О. Врублевська та ін. Однак проблеми удосконалення управління такими фондами, особливо на рівні регіону є не достатньо дослідженими та потребують поглибленого вивчення.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є аналіз сучасного стану функціонування фондів охорони навколишнього природного середовища та пошук шляхів вдосконалення управління екологічними фондами на регіональному рівні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Як відомо, основним джерелом грошових коштів держави є бюджет. Однак у держави можуть бути певні видатки, які мають особливе значення і тому повинні мати відповідне гарантоване фінансове забезпечення, що і є причиною формування фондів цільового призначення. Питання фінансування природоохоронних заходів є дуже важливим, так як воно має забезпечувати не тільки покриття збитків, завданих навколишньому природному середовищу, але й сприяти відновленню природних ресурсів та забезпечувати сталий екологічнобезпечний розвиток суспільства.

Для підвищення ефективності фінансування природоохоронних заходів, а, отже і ефективності управління екологічними фондами на регіональному рівні важливим є аналіз витрат на охорону навколишнього природного середовища в Івано-Франківській області.

Протягом аналізованого періоду (2007-2011 рр.) обсяги витрат на охорону навколишнього природного середовища підприємствами, організаціями та установами області мали стрибкоподібну тенденцію змін. Різне збільшення капітальних інвестицій у 2008 році зумовлене ростом витрат на капітальний ремонт засобів природоохоронного значення, необхідність якого спричинена паводками 2008 року. У 2008 році ці витрати зросли практично вдвічі, однак вже у 2009 році спостерігається їх зменшення на 34% у порівнянні з попереднім періодом, у 2010 – на 7%, а у 2011 – спостерігається збільшення витрат на охорону навколишнього природного середовища більш як на 16% [4-7].

Згідно статистичних даних [7, с. 113-130], частка освоєних капітальних інвестицій за рахунок Державного та місцевого бюджетів протягом аналізованого періоду коливається. Так, після 2008 року спостерігається збільшення частки освоєних коштів за рахунок Державного та місцевого бюджетів, однак у 2011 році витрати Державного та місцевих бюджетів зменшилися на 34% у порівнянні з 2010 роком. Більшість поточних витрат фінансується в області за рахунок коштів підприємств та інших джерел фінансування.

Згідно проведеного аналізу стану навколишнього природного середовища в Івано-Франківській області, протягом 2007 – 2010 років спостерігалася тенденція до зменшення викидів шкідливих речовин в атмосферне повітря [20], однак у 2011 році за рахунок викидів стаціонарними джерелами обсяг викидів шкідливих речовин в атмосферне повітря зріс на 22,68% у порівнянні з попереднім роком. Одночасно, витрати на охорону навколишнього середовища у 2011 році збільшилися майже вдвічі, що яскраво демонструє ситуацію, коли незначне погіршення стану атмосферного повітря зумовлює збільшення у декілька разів витрат на подолання

наслідків екодиструктивного впливу від його забруднення.

Витрати на очищення зворотних вод також зростають з кожним роком протягом аналізованого періоду. В загальному за 2007-2011 роки вони збільшилися на 59,76%, хоча обсяги забруднених зворотних вод в області зменшуються. Тут варто звернути увагу на те, що завдана шкода водним об'єктам в кожному конкретному періоду не зменшується, а збитки від цієї шкоди збільшуються.

Негативним явищем можна назвати зменшення витрат на поводження з відходами – на 30 % по відношенню до 2007 року. Так як всі цільові програми та концепції передбачають поліпшення стану поводження з відходами, витрати за цим напрямом мали б збільшуватися з метою забезпечення реалізації цих цільових проектів.

Питома вага витрат на збереження біорізноманіття і збереження середовища зменшилася від 2% у 2007 році до 0,75% у 2011 році. Однак, на нашу думку, стратегічним напрямом процесу поліпшення стану НПС повинні бути не лише заходи на подолання екодиструктивних впливів, але й на його відновлення та збереження.

Про рівень завданої екологічної шкоди та економічних збитків навколишньому природному середовищу свідчать екологічні платежі, пред'явлені підприємствам, організаціям та установам та фактично сплачені ними за забруднення навколишнього природного середовища. Проведений нами аналіз свідчить, що найнижчою була частка сплати пред'явлених платежів у 2011 році (90%). Однак загалом, цей показник є досить високим, а у 2007 році навіть спостерігалось перевищення фактично сплаченої суми, порівняно з пред'явленою. Лівову частку у структурі платежів за забруднення НПС складають платежі, які надійшли від підприємств Галицького району, що, в основному, зумовлено діяльністю Бурштинської ТЕС на його території.

Зокрема варто зазначити, що сума пред'явлених штрафних санкцій за порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища значно перевищує суму, яка сплачена фактично. Хоча частка штрафних санкцій коливається в межах від 0,1 до 0,2 5 всіх платежів, однак в перспективі це свідчить про неефективний контроль з боку відповідних органів.

Недосконалою залишається й існуюча структура управління обласним фондом охорони навколишнього природного середовища (рис. 1) [15, с. 243]

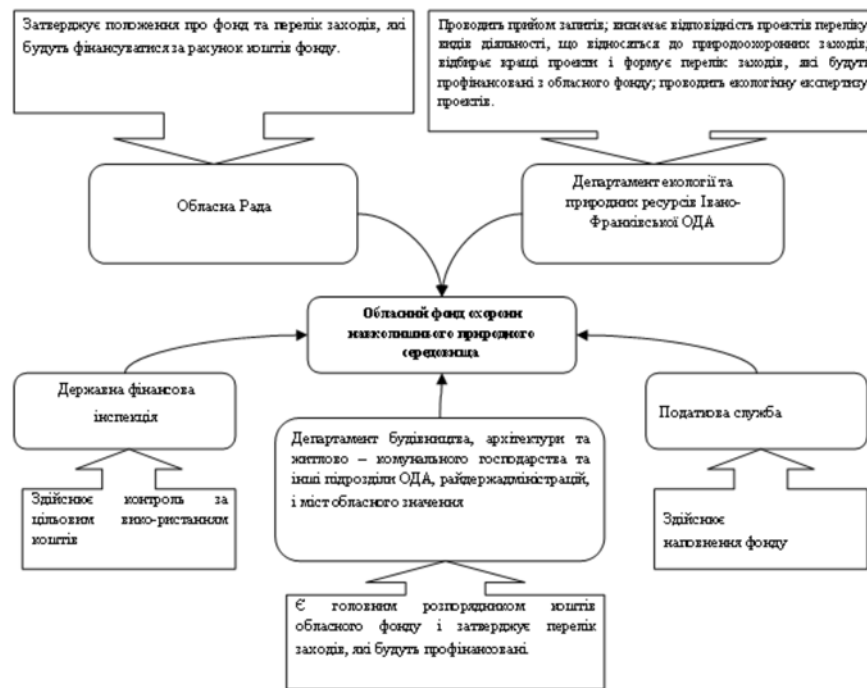


Рис. 1. Структура управління обласного фонду охорони навколишнього природного середовища

Основним її недоліком є дублювання повноважень обласної ради та відповідних департаментів місцевих адміністрацій, що спричиняє сповільнення виконання складових існуючого проектного циклу фінансування природоохоронних проектів. Ще одним недоліком є відсутність спеціального органу, функцією якого має бути координація діяльності вищевказаних органів та контроль за діяльністю фонду, зокрема за ефективною акумуляцією та використанням коштів, які до нього надходять.

Очевидним є те, що задля покращення акумулювання, розподілу та використання коштів місцевих екологічних фондів необхідною є децентралізація екологічної політики, зокрема, в частині розподілу екологічних платежів до фондів різних рівнів. Однак, згідно Бюджетного кодексу України в найближчі роки спостерігатиметься тенденція до фінансово – бюджетної централізації. Тут спостерігаються деякі правові розбіжності, адже нова редакція Бюджетного кодексу України розроблялася в основному задля підвищення ступеня децентралізації. Однак у розподілі, що стосується екологічного податку спостерігається тенденція до централізму, який не забезпечує місцевим органам влади достатню фінансову базу, за рахунок якої була б можливою імплементація масштабних природоохоронних програм та проектів регіонального значення.

Таблиця 1. Розподіл екологічних платежів до бюджетів різних рівнів

Спеціальний фонд державного бюджету		Спеціальний фонд місцевих бюджетів		
<i>Екологічний податок (крім податку, що справляється за утворення радіоактивних відходів (включаючи вже накопичені) та/або тимчасове зберігання радіоактивних відходів їх виробниками понад установлені особливими умовами ліцензії</i>				
<i>строк</i>				
	З них на фінансове забезпечення виключно цільових проектів екологічної модернізації підприємств у межах сум сплаченого ними екологічного податку у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України;	сільські, міські	селищні	обласний
2011-2012 - 30 %		50%		20%
2013 - 53 %,	33 %	33,5%		13,5%
2014 - 65 %,	50 %	25%		10%
<i>Плата за шкоду заподіяну порушенням законодавства про ОНПС</i>				
	30%		50%	20%
<i>Плата за спеціальне використання природних ресурсів</i>				
<i>Загальний фонд державного бюджету</i>		<i>Загальний фонд місцевих бюджетів</i>		

лісових	50%	50%
водних	50%	50%
надра	50%	50%

*Складено авторами на основі джерел [2], [18], [9]

Як видно з таблиці 1, відповідно до Прикінцевих положень Бюджетного кодексу, у 2013 – 2014 роках планується значне зменшення частки надходжень коштів до обласних та місцевих ФОНПС. Так, ця частка в обласному фонді зменшиться від 20% у 2011-2012 рр. до 10% у 2014 р., відповідно у місцевих фондах – з 50% до 25%. Натомість частка платежів у Державний фонд ОНПС збільшиться з 30% до 65%. Нововведенням тут є той факт, що 33% у 2013 році та 50% у 2014 році планується спрямувати на фінансове забезпечення виключно цільових проектів екологічної модернізації підприємств у межах сум сплаченого ними екологічного податку у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

Однак, на нашу думку, така тенденція до централізації вказаних коштів матиме негативний вплив на ефективність їх використання, що призначені для фінансування природоохоронних заходів.

Також негативним фактом залишається спрямування коштів за спеціальне використання природних ресурсів не до спеціального, а до загального фонду Держбюджету. Тобто ці кошти не мають «цільової екологічної спрямованості» і не використовуватимуться на покращення екологічного стану ні регіону, ні країни в цілому.

Дослідження недоліків функціонування екологічних фондів [1, 3, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 19] дозволило нам об'єднати їх у зведені групи:

1. Організаційні

- неефективна структура у сфері управління екологічними фондами приводить до неефективності як акумулювання, так і використання коштів фондів охорони навколишнього середовища;

- значна кількість фондів обумовлює обмежені можливості для фінансування дійсно вагомих проектів по захисту навколишнього середовища в області;

2. Політично – правові

- в міру відсутності юридичної відповідальності виникає можливість спрямувати ці кошти на соціальні виплати, а не на ліквідацію джерел забруднення, що заперечує саму ідею екологічних зборів, не стимулює місцеві ради до ліквідації джерел забруднення

- значна кількість видів діяльності, що належать до природоохоронних заходів не дозволяє чітко виділити ті проекти які є найбільш необхідними в кожному конкретному регіоні.

3. Фінансово – економічні:

- кошти з фондів переважно спрямовуються на поточні витрати, а не на капітальні видатки. На практиці це приводить до неефективного використання наявних коштів та поглиблення екологічних проблем.

- Незахищеність коштів фондів. Так як видатки з фондів здійснюються лише у формі гранту (безповоротної грошової допомоги), це призводить до дестимуляції їх ефективного використання.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Узагальнюючи подану характеристику витрат на охорону навколишнього природного середовища в області, аналіз організаційного та правового забезпечення функціонування фондів охорони навколишнього природного середовища на регіональному рівні, слід зазначити, що на даний час існує неефективність системи фінансування природоохоронної діяльності, відсутність дієвої організаційної структури управління місцевими фондами охорони навколишнього природного середовища, неефективність використання коштів цих фондів тощо. З метою покращення такого стану системи необхідною є розробка дієвого комплексного механізму управління природоохоронною діяльністю шляхом вдосконалення існуючого законодавства у вказаній сфері, налагодженні відповідного організаційного забезпечення використання фінансових ресурсів з фондів ОНПС, концентрації наявних коштів на пріоритетних напрямках природоохоронної діяльності.

Список використаних джерел.

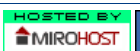
1. Бублик М.І. Проблеми екологізації розвитку України в контексті надзвичайних ситуацій за умов дестабілізації економіки. Вісник Національного університету водного господарства та природокористування. – 2009 – Випуск 2 (46). – с. 26 – 33
2. Бюджетний кодекс України. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, № 50-51, ст.572
3. Врублевська О. В. Проблеми реформування екофондів в Україні / О. В. Врублевська // Регіональна економіка. — 1998. — № 2. — С. 133—144
4. Довкілля Івано-Франківщини у 2007 році. Статистичний збірник. – Івано-Франківськ, 2008. – С. 111 - 129
5. Довкілля Івано-Франківщини у 2008 році. Статистичний збірник. – Івано-Франківськ, 2009. – С. 115 - 132
6. Довкілля Івано-Франківщини у 2009 році. Статистичний збірник. – Івано-Франківськ, 2010. – С. 113 - 131
7. Довкілля Івано-Франківщини у 2010 році. Статистичний збірник. – Івано-Франківськ, 2011. – С. 113 - 131
8. Довкілля Івано-Франківщини у 2011 році. Статистичний збірник. – Івано-Франківськ, 2012. – С. 113 – 130
9. ЗУ Про охорону навколишнього природного середовища Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1991, N 41, ст.546
10. І.В. Шевченко. Варіації виміри екологічної політики: проблеми та перспективи вдосконалення нормативно-методичного інструментарію Механізм регулювання економіки. – 2007. – № 1. – с. 49-56
11. Ігнатенко МТ. Екологія і економіка природокористування : навч. посіб. / М.Г. Ігнатенко, В.О. Малєєв. — К. ; Херсон: Айлант, 2002. — 287 с
12. Кравців В. С. Регіональна екологічна політика в умовах становлення ринкової економіки в Україні (теорія, методи, практика): Автореф. дис ... д-ра екон. наук / В. С. Кравців. – К. : Б.в., 2007. – 40 с.
13. Матвеев М. Е., Мерза О.І. Формування та використання коштів фондів охорони навколишнього середовища. Науковий вісник УкрДЛТУ: Збірник науково-технічних праць. – Львів: УкрДЛТУ. – 2004. – Вип. 14.1. – С. 167 – 175
14. Національна екологічна політика України: оцінка і стратегія розвитку. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.un.org.ua/files/national_ecology.pdf
15. О.В. Майор, А.І. Кравців. Удосконалення структури екологічних фондів івано-франківської області. Науковий вісник УкрДЛТУ: Збірник науково-технічних праць. – Львів: УкрДЛТУ. – 2005. – Вип. 15.1. – С. 242 – 247, с. 243
16. Огнатів О. Г. Роль екологічних фондів у сталому розвитку України. Науковий вісник УкрДЛТУ: Збірник науково-технічних праць. – Львів: УкрДЛТУ. – 2004. – Вип. 14.7. – С. 330 – 332
17. Основи екології. Екологічна економіка та управління природокористуванням : підручник / за заг. ред. Л.Г. Мельника, М.К. Шапочки. — Суми : ВТД "Університетська книга", 2005. — 759 с
18. Податковий кодекс України: Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, № 13-14, № 15-16, № 17, ст.112
19. Проскурня М. І. Еколого-економічний механізм планування використання обласного фонду охорони навколишнього природного середовища (на прикладі Полтавської області): Автореф. дис. канд. екон. наук: 08.08.01 / М.І. Проскурня; НАН України. Рада по вивч. продукт. сил України. — К., 2005. — 20 с.
20. Статистична інформація. Головне управління статистики в Івано-Франківській області. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://stat.if.ukrtel.net/>
21. Хвесик М.А. Економіко-правове регулювання природокористування : монографія / М.А. Хвесик, Л.М. Горбач, Ю.П. Кула-ковський. — К.: Кондор, 2004. — 524 с.

References.

1. Bublyk, M. (2009) "Ecological problems of Ukraine in the context of emergency in conditions of destabilization the economy". Visnyk Natsional'noho universytetu vodnoho hospodarstva ta pryrodokorystuvannia., 2 (46), pp. 26-33
2. Biudzhetnyj kodeks Ukrainy. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (2010), no. 50-51, art. 572
3. Vrublevs'ka, O. (1998). "Problems of reformation of environmental funds in Ukraine". *Rehional'na ekonomika*, 2 pp. 133 - 144.
4. *Dovkillia Ivano-Frankivshchyny u 2007 rotsi. Statystychnyj zbirnyk* (2008), pp. 111 - 129
5. *Dovkillia Ivano-Frankivshchyny u 2008 rotsi. Statystychnyj zbirnyk* (2009), pp. 115 - 132
6. *Dovkillia Ivano-Frankivshchyny u 2009 rotsi. Statystychnyj zbirnyk* (2010), pp. 113 - 131

7. Dovkillia Ivano-Frankivschyny u 2010 rotsi. Statystychnyj zbirnyk (2011), pp. 113 - 131
8. Dovkillia Ivano-Frankivschyny u 2011 rotsi. Statystychnyj zbirnyk (2012), pp. 113 – 130
9. Zakon Ukrainy Pro okhoronu navkolyshn'oho pryrodnoho seredovyscha Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (1991), Vol. no. 41, art.546
10. Shevchenko, I. (2007). "Cost dimensions of environmental policy: challenges and prospects for improvement of normative and methodological tools". *Mekhanizm rehuliuвання ekonomiky*, 1 pp. 49 - 56.
11. hnatenko, M. (2002). *Ekolohiia i ekonomika pryrodokorystuvannia* [Ecology and the economics of natural resources]. Ajlant, Kherson, Ukraine.
12. Kravtsiv V. S.(2007) "The Regional Ecological Policy under Conditions of Market Economy in Ukraine (Theory, Methods, Practice)", Ph.D. Thesis, Global economy, The institute of regional research of the nas of Ukraine.
13. Matveiev, M. and Merza, O. (2004). "The formation and usage of fund of environmental protection" *Naukovyj visnyk UkrDLTU: Zbirnyk nauково-tekhnichnykh prats'*, Vol. 14.1 p. 167-175.
14. The official site of the United Nations Country Team in Ukraine (n.d.). National Environmental Policy of Ukraine: Assessment and Development Strategy. [online] available at: http://www.un.org.ua/files/national_ecology.pdf (Accessed: 3rd August 2013).
15. Major, O. and Kravtsiv, A. (2005). "Improving the structure of environmental funds in Ivano-Frankivsk region". *Naukovyj visnyk UkrDLTU: Zbirnyk nauково-tekhnichnykh prats'*, 15.1 pp. 242 - 247.
16. Ohnativ, O. (2004). "Role of environmental funds in the sustainable development of Ukraine". *Naukovyj visnyk UkrDLTU: Zbirnyk nauково-tekhnichnykh prats'*, Vol. 14.7 pp. 330 - 332.
17. Mel'nyk, L. and Shapochky, M. (2005). *Environmental economics and nature management*. VTD "Universytets'ka knyha", Sumy, Ukraine.
18. Podatkovyj kodeks Ukrainy: Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR), 2011, Vol. no 13-14, 15-16, 17, art.112
19. Proskurnia M. I.(2005) "Ecological and economic mechanism of Planning of Regional Fund of Environmental Protection (Poltava region)": Ph.D. Thesis, Global economy; NAN Ukrainy. Rada po vyvch. produkt. syl Ukrainy.
20. Stat.if.ukrtel.net (2013). Statistical data about the environmental situation. [online] available at: <http://stat.if.ukrtel.net/> [Accessed: 2 Aug 2013].
21. Khvesyuk, M. (2004). *Ekonomiko-pravove rehuliuвання pryrodokorystuvannia* [Economic and legal regulation of the environment], Kondor, Kyiv, Ukraine.

Стаття надійшла до редакції 03.09.2013 р.



ТОВ "ДКС Центр"