

Розділ IV. ПРОБЛЕМИ ЦИВІЛЬНОГО, ТРУДОВОГО, ЕКОЛОГІЧНОГО ТА ПІДПРИЄМНИЦЬКОГО ПРАВА

УДК 349.6+502.34:349.6(097)

В.М. Комарницький

ПИТАННЯ АКУМУЛЯЦІЇ КОШТІВ ТА ЇХ ВИКОРИСТАННЯ ДЛЯ ФІНАНСУВАННЯ СПЕЦІАЛЬНОГО ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ (ПРАВОВИЙ АСПЕКТ)

У статті розглядаються питання правового забезпечення прав фізичних осіб на фінансову підтримку в здійсненні відновлювальних і природоохоронних заходів у процесі природокористування, висловлюються пропозиції з удосконалення чинного законодавства.

Ключові слова: природокористування, акумуляція коштів, охорона навколишнього природного середовища.

В статье рассматриваются вопросы правового обеспечения прав физических лиц на финансовую поддержку в осуществлении восстановительных и природоохранных мер в процессе природопользования, высказываются предложения по совершенствованию действующего законодательства.

Ключевые слова: природопользование, аккумуляция средств, охрана окружающей природной среды.

In the article some aspects of assertion of an individual's right for financial support while taking restorative and environmental measures in the process of nature usage are considered, some propositions for improvement of effective legislation are formulated.

Key words: nature usage, accumulation of funds, environmental protection.

Важливим аспектом організації спеціального природокористування є визначення джерел надходження коштів для вирішення завдань, пов'язаних із виконанням умов спеціальних дозволів на використання природних ресурсів, здійсненням природоохоронних і відновлювальних заходів у процесі зазначеного виду природокористування. У юридичній

літературі йому не приділялося належної уваги. Зокрема, Ю.С. Шемшученко, Б.Г. Розовський, Н.Р. Малишева, В.В. Костицький, М.І. Єрофеев, С.В. Кузнецова та інші науковці [1 - 4] досліджували загальні правові проблеми фінансування заходів з охорони навколишнього природного середовища без акцентування на особливостях такого фінансування з різних джерел. Між тим наголос на джерелах фінансування спеціально-використання природних ресурсів, механізмах розподілу коштів, що в них акумулюються, дозволяє поглибити та розширити правові дослідження з питань природокористування та загалом фінансово-правових аспектів охорони довкілля.

У загальному вигляді механізм акумуляції коштів від плати за спеціальне природокористування (збір за спеціальне використання лісових ресурсів, збір за спеціальне використання природних рослинних ресурсів, збір за використання води водних об'єктів та збір за скидання забруднюючих речовин у водні об'єкти, платежі за користування надрами, плата за землю, збір за спеціальне використання об'єктів тваринного світу, збір за забруднення навколишнього природного середовища) включає в себе: визначення джерел фінансування відповідних заходів, куди мають надходити платежі за спеціальне природокористування; визначення напрямків цільового використання коштів на забезпечення раціонального використання природних ресурсів, їх відновлення та охорони; розподіл коштів між природокористувачами.

За Законом України "Про охорону навколишнього природного середовища" фінансування заходів щодо охорони навколишнього природного середовища здійснюється за рахунок Державного бюджету України, республіканського бюджету Автономної Республіки Крим і місцевих бюджетів. Саме до цих бюджетів спрямовуються збори та інші платежі за користування природними ресурсами, викиди, скиди забруднюючих речовин і акумулюються на спеціальних статтях витрат природоохоронного призначення. З метою оптимізації фінансової політики цій сфері, наданні їй більш акцентованої на екологічний результат спрямованості в складі бюджетів утворюються спеціальні фонди охорони навколишнього природного середовища (ст. 47 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища"). Роль останніх у фінансовій політиці держави не відзначається сталістю, що позначається на виборі стратегії й тактики фінансового забезпечення природокористування, охорони довкілля. Ця обставина потребує більш детального аналізу, а тому звертаємо увагу на таке.

У своїй першій редакції законодавчі приписи, що визначали статус фондів охорони навколишнього природного середовища, наголошували на їхньому позабюджетному характері. Це відбивало погляд на організацію фінансування природоохоронних заходів і заходів з раціонального

використання природних ресурсів, що склалися на той час під впливом хронічної нестачі коштів на зазначені заходи. Уважалося, що позабюджетний статус фондів дозволить відокремити їх кошти від тих, що акумулюються в бюджетах, а отже, їх не можна буде залучати на інші цілі. Фонди з таким статусом мали гарантувати за всіх обставин певний обсяг фінансування ресурсозберігаючих заходів, посилювати фінансову підтримку програм з охорони довкілля, економного використання природних ресурсів, яка здійснювалося через статті бюджетів, що визначали витрати на науку, технічне й технологічне оновлення виробництва, розвиток галузей виробництва, у яких природні ресурси відіграють роль виробничих фондів. У разі реалізації задуманого обсяг гарантованого фінансування ресурсозбереження, охорони довкілля суттєво збільшився б. Реально ж намічене не було досягнуто. На практиці виявилися суттєві недоліки в організації функціонування позабюджетних фондів. Їх розпорядниками були ті ж самі органи, що й були розпорядниками бюджетів, – місцеві ради, Кабінет Міністрів України. Для них само собою зрозумілим було планування витрат бюджету і витрат коштів позабюджетних фондів в одному ряду, без якогось істотного їх розрізнення [5]. Тобто кошти фондів використовувалися для покриття дефіциту бюджетного фінансування, що робило їх, по суті, додатком до бюджетів. Крім того, цільове призначення позабюджетних фондів розумілося надто широко. У положеннях про них передбачалося фінансування не тільки заходів з охорони довкілля, раціонального використання природних ресурсів, а й інших, що мали досить опосередковане відношення до них (проведення конференцій, організація виставок, фестивалів, підвищення кваліфікації та обміну досвідом роботи працівників природоохоронних органів тощо). Це приводило до невиправданого розпорощення витрат цих фондів. Недоліки аналогічного характеру мали місце й у функціонуванні інших позабюджетних фондів, що утворювалися при центральних органах виконавчої влади, а тому в 1998 році всі позабюджетні фонди було реорганізовано, включено до складу бюджетів [6].

Це стосувалося й фондів охорони навколишнього природного середовища. Відповідно до Закону України "Про внесення змін до Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища"" від 05.03.1998 р. [7] вони позбавлялися позабюджетного статусу. Цей крок дозволив включити цільове фінансування заходів з охорони довкілля, раціонального використання природних ресурсів у загальну систему бюджетного планування, поширити на тих, хто планує витрати на природоохоронну діяльність, ресурсозбереження, і тих, кому надаються відповідні кошти, загальну відповідальність за додержання бюджетної дисципліни. При цьому були збережені певні особливості у визначенні порядку планування витрат за рахунок відповідних фондів.

Насамперед це стосується закріплення цільового призначення цих фондів та пов'язаного з ним порядку розподілу їх коштів. Так, у Положенні про Державний фонд охорони навколишнього природного середовища, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 07.05.1998 р. № 634 [8] (у ред. постанови Кабінету Міністрів України від 07.04.2006 р. № 462), встановлено, що фонд створено з метою фінансування природоохоронних заходів та заходів, пов'язаних із раціональним використанням і збереженням природних ресурсів (природоохоронні та ресурсозберігаючі заходи). Кошти фонду спрямовуються за бюджетними програмами відповідно до планів природоохоронних та ресурсозберігаючих заходів і кошторисів, що затверджуються головними розпорядниками бюджетних коштів. Такими розпорядниками є Мінприроди та інші центральні органи виконавчої влади, які визначаються в державному бюджеті на відповідний рік. Видатки з виконання природоохоронних і ресурсозберігаючих заходів здійснюються Державним казначейством у межах коштів, що надійшли до фонду, пропорційно до бюджетних призначень, встановлених головним розпорядником у державному бюджеті на відповідний рік. Головні розпорядники подають щороку до 15 квітня Кабінетові Міністрів України інформацію про виконання природоохоронних та ресурсозберігаючих заходів.

Безпосередньо порядок використання бюджетних коштів на цілі ресурсозбереження та природоохоронні заходи визначається в спеціальних нормативно-правових актах, що приймаються Кабінетом Міністрів України та центральними органами виконавчої влади. Наприклад, правове забезпечення виконання бюджетної програми "Відтворення водних живих ресурсів у внутрішніх водоймах та Азово-Чорноморському басейні" здійснюється Постановою Кабінету Міністрів України від 01.03.2007 р. № 337 "Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення заходів з відтворення водних ресурсів у внутрішніх водоймах та Азово-Чорноморському басейні" та Наказами Міністерства аграрної політики України: від 22.08.2005 р. № 409, яким затверджено Положення про умови проведення конкурсу з визначення виконавців програми "Відтворення та охорона водних живих ресурсів і регулювання рибальства"; від 28.03.2007 р. № 221 "Про затвердження заходів"; від 06.07.2007 р. № 473 "Про затвердження Обсягів фінансування на здійснення заходів з відтворення водних живих ресурсів у внутрішніх водоймах та Азово-Чорноморському басейні".

Велике значення для вирішення питань використання бюджетних коштів на цілі природокористування має Порядок планування та фінансування природоохоронних заходів з Державного фонду охорони навколишнього природного середовища, затверджений наказом Мінприроди

від 21.05.2002 № 189 [9]. Він установлює правила подання запитів на виділення коштів з Державного фонду для певних цілей і порядок розгляду цих запитів.

Особливістю фінансового механізму природокористування є те, що фінансова підтримка природокористувачів за рахунок надання бюджетних коштів на відповідні цілі поєднується з іншими заходами економічного стимулювання раціонального природокористування. Це задекларовано в Законі України "Про охорону навколишнього природного середовища" (ст. 48) й конкретизовано в інших законодавчих актах. Наприклад, механізм стимулювання заходів, що мають здійснювати землевласники і землекористувачі щодо охорони та використання земель і підвищення родючості ґрунтів, включає в себе: отримання податкових та кредитних пільг, якщо відповідні суб'єкти за власні кошти здійснюють заходи щодо захисту земель від ерозії та інші заходи, передбачені загальнодержавними та регіональними програмами використання земель; звільнення від плати за землю, за земельні ділянки, на яких виконуються роботи з меліорації, рекультивації, консервації земель та інші роботи з охорони земель тощо. Зазначені витрати компенсуються за рахунок коштів Державного бюджету України та місцевих бюджетів відповідно до загальнодержавних і регіональних програм охорони земель (ст. 27 Закону України "Про охорону земель" від 19.06.2003 р.).

Суб'єктами відносин, що виникають у зв'язку з справлянням плати за спеціальне природокористуванням, є як юридичні, так і фізичні особи – природокористувачі. За загальними приписами законодавства з економічних питань природокористування ці суб'єкти несуть однакові обов'язки в цій сфері та мають однакові права на фінансову підтримку. Реально ж, як свідчить аналіз законодавства, це правило не завжди реалізується. Зокрема, у Положенні про Державний фонд охорони навколишнього природного середовища (у ред. постанови Кабінету Міністрів України від 07.04.2006 р. № 462) й у затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 18.09.2005 р. № 773 Порядку використання коштів державного бюджету на здешевлення кредитів для здійснення природоохоронних заходів фізичні особи не згадуються, а отже, не можуть у певних випадках претендувати на фінансові пільги та фінансову підтримку з боку держави. Тому існує потреба в усуненні зазначеної вади в правовому забезпеченні прав фізичних осіб на фінансову підтримку через механізми бюджетного фінансування.

Зберігає свою актуальність питання про вдосконалення системи зборів, за рахунок яких мають формуватися фонди охорони навколишнього природного середовища. Деякі з цих зборів, передбачених законодавством, як свідчить досвід їх запровадження, не виправдовують своє призначення, є зайвими. Це, зокрема, стосується збору за використання

мисливських тварин як природного ресурсу загальнодержавного значення, передбаченого ст. 25 Закону України "Про мисливське господарство і полювання" від 22.02.2000 р. Розмір збору мав установлюватися для окремих видів (груп видів) тварин залежно від їх поширення, чисельності, відтворювальної здатності та обсягу добування. Безпосередньо встановлення порядку справляння цього збору покладено на Кабінет Міністрів України. У ході підготовки проекту постанови Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку справляння і розміру збору за використання мисливських тварин як природного ресурсу загальнодержавного значення" було звернуто увагу на ту обставину, що статтями 17 і 36 зазначеного закону врегульовано питання добування мисливських тварин на платній основі, а саме за дозволом - ліцензією чи відстрільною картою. Кошти від реалізації мисливцями ліцензій і відстрільних карток на добування мисливських тварин повинні зараховуватися на рахунки користувачів мисливських угідь. Кошти ж від реалізації користувачам мисливських угідь ліцензій зараховуватимуться на рахунок Держкомлісгоспу (спеціальний фонд державного бюджету) та використовуватимуться на охорону та відтворення державного мисливського фонду. Отже, новий збір призвів би до дублювання в системі платежів, що застосовуються в мисливській сфері. При цьому проведені розрахунки показали, що, з одного боку, орієнтовна сума від запровадження зазначеного збору буде незначною, а з другого - сплата цього збору потребуватиме значних витрат на його адміністрування. З огляду на зазначене Кабінет Міністрів України визнав запровадження збору за використання мисливських тварин як природного ресурсу загальнодержавного значення недоцільним.

Надзвичайно важливим є й питання про вдосконалення законодавчого регулювання формування та використання фондів охорони навколишнього природного середовища. Адже передбачений механізм формування та використання коштів зазначених фондів (статті 46, 47 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища") не забезпечує належним чином здійснення в цій сфері ефективної фінансової політики, належного управління коштами фондів (виникають проблеми з розподілом коштів фондів за бюджетними програмами, з їх цільовим використанням тощо). Тому слід підтримати ініціативи, спрямовані на розроблення закону про Національний екологічний фонд. Зауважимо, що перші два проекти з цього питання не викликали заінтересованості в парламентарів і про них уже забули (на розгляд Верховної Ради України IV скликання було внесено два проекти закону про Національний екологічний фонд за реєстр. № 4508 від 12.12.2003 р. та реєстр. 4508-1 від 02.03.2004 р.). Між тим вони містили корисні положення, зокрема про утворення в їх складі самостійного органу (дирекції фонду), відповідаль-

ного за формування та цільове використання коштів, їх обґрунтований розподіл, реалізація яких суттєво посилити б ефективність функціонування фондів охорони навколишнього природного середовища. Є сенс повернутися до цих проектів і з урахуванням бюджетного статусу зазначених фондів вирішити питання щодо управління коштами, які в них акумулюються, визначення умов надання цих коштів відповідним суб'єктам і чітких критеріїв розподілу між певними природокористувачами.

Таким чином, можна зробити висновок про те, що законодавче врегулювання фондів охорони навколишнього природного середовища є досить динамічним. Воно адаптується до потреб практики, у процесі його розвитку змінюється статус відповідних фондів, уточнюються умови їх формування та порядок надання з них коштів для потреб природокористування, забезпечення екологічної безпеки. На сьогодні є потреба в усуненні вад у правовому забезпеченні прав фізичних осіб на фінансову підтримку в здійсненні відновлювальних та інших природоохоронних заходів у процесі природокористування; у вдосконаленні системі зборів за спеціальне природокористування шляхом вилучення з їх складу тих видів, що не виправдовують своє призначення, розробленні закону про Національний екологічний фонд.

Використана література:

1. Економіко-правові питання екології. – К., 1996. – С. 7 – 37.
2. Єрофеев М.І. Фінансово-правові проблеми охорони довкілля // Концепція розвитку законодавства України: матеріали науково-практичної конференції / М.І. Єрофеев. – К., 1996. – С. 191 – 193.
3. Кузнецова С.В. Економіко-правовий механізм природокористування та охорони навколишнього природного середовища (розділ) // Екологічне право України. Академічний курс: підручник / за заг. ред. Ю.С. Шемшученка. – К.: ТОВ "Видавництво "Юридична думка", 2005. – С. 299 – 321.
4. Костицький В.В. Економіко-правовий механізм природокористування та охорони навколишнього природного середовища (розділ) // Екологічне право України. Академічний курс: підручник. – Друге видання / за заг. ред. Ю.С. Шемшученка. – К.: ТОВ "Видавництво "Юридична думка", 2008. – С. 242 – 264.
5. Костицький В.В. Правові питання плати за забруднення навколишнього середовища / В.В. Костицький // Право України. – 1997. – № 12. – С. 41.
6. Закон України "Про Державний бюджет України на 1998 рік" від 30 грудня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 21. – Ст. 109.
7. Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 34. – Ст. 230.
8. Офіційний вісник України. – 1998. – № 19. – С. 47.
9. Офіційний вісник України. – 2002. – № 24. – С. 392.

Стаття надійшла до редакції 20.04.2010 р.