

УДК 332.2 : 504.062

ПРОБЛЕМИ СУЧАСНОГО МЕХАНІЗМУ ФІНАНСУВАННЯ ПРИРОДООХОРОННИХ ЗАХОДІВ В УКРАЇНІ

О.В. Копетчук
аспірант

Житомирський національний агроекологічний університет

Проаналізовано існуючий механізм фінансування природоохоронних заходів. Виділено та охарактеризовано його складові. Обґрунтовано перспективи удосконалення механізму фінансування природоохоронних заходів.

Ключові слова: механізм фінансування природоохоронних заходів, фінансове забезпечення, фінансове регулювання, джерела фінансування, капітальні інвестиції, поточні витрати.

Сучасна економічна діяльність негативно впливає на довкілля та призводить до його деградації. Недостатній рівень екологічної свідомості громадян України посилює негативні ефекти. Тому існує нагальна потреба у здійсненні природоохоронних заходів у кожному регіоні країни. Проте охорона навколишнього природного середовища, збереження та відтворення природних ресурсів потребують суттєвих матеріальних витрат, які можна забезпечити лише формуванням відповідного механізму фінансування.

Проблеми фінансування природоохоронних заходів у своїх працях досліджували О.Ф. Балацький, Л.І. Васечко, О.Д. Василик, О.О. Веклич, Б.М. Данилишин, В.С. Джигирей, Н.В. Зіновчук, Л.Г. Мельник та інші вчені. Зокрема, державне фінансування охорони довкілля вивчали О.О. Веклич, Л.Г. Мельник, О.Л. Кашенко, М.А. Хвесик та ін. Сутність фінансування розкрили В.І. Авранчіч, Ю.О. Костенко, А.М. Поддєрьогін, Р.А. Слав'юк та інші дослідники. Проте в Україні й досі немає ефективного механізму фінансування природоохоронних заходів.

Метою цієї статті є аналіз існуючого механізму фінансування природоохоронних заходів та обґрунтування перспектив його удосконалення.

Відповідно до мети поставлено такі завдання: виділити складові механізму фінансування природоохоронних заходів у теоретичному та практичному плані; проаналізувати взаємозв'язок між джерелами надходження коштів та джерелами фінансування природоохоронних заходів. У процесі дослідження було використано системний підхід (для структурування взаємозв'язків механізму фінансування природоохоронних заходів) і статистичний метод (для аналізу динаміки надходжень та використання для природоохоронних цілей).

З огляду на теоретичний аспект формування фінансового механізму, можна стверджувати, що такий механізм є системним утворенням, складовими якого є підсистеми — фінансове забезпечення та фінансове регулювання. Фінансове забезпечення представлене сукупністю джерел та форм фінансування розвитку економічної та соціальної сфер суспільства [2, с. 49; 8, с. 56; 9, с. 23; 11, с. 18]. Фінансове регулювання є процедурою регламентування розподільчих процесів у суспільстві на макрота і мікрорівнях, яка дає можливість не лише формувати необхідні фінансові ресурси, а й за допомогою відповідних фінансових інструментів (податків, внесків, відрахувань, субсидій, дотацій) здійснювати вплив у різних напрямках суспільного розвитку [1; 3; 7]. Тому цілком логічним буде твердження, що фінансове регулювання та фінансове забезпечення, як складові фінансового механізму, мають бути ув'язані між собою через певну сукупність взаємозв'язків.

Практична площина фінансового механізму природоохоронних заходів виглядає дещо складнішою. Сучасний механізм фінансування природоохоронної діяльності в Україні досить громіздкий. Основні джерела фінансування — державний і місцеві бюджети, власні кошти суб'єктів господарювання. Витрати на охорону довкілля здійснюються у вигляді капітальних інвестицій (усі витрати на обладнання, технічне оснащення та будівництво природоохоронного призначення) та поточних витрат на підтримку об'єкта природоохоронної діяльності в робочому стані. Обсяги та структура джерел фінансування змінюються у певні проміжки часу (табл. 1).

Із аналізу даних табл. 1 видно, що найбільша частка в структурі сукупних коштів, що виділялися на здійснення природоохоронних заходів в Україні в 2006–2016 рр., припа-

Таблиця 1

Структура джерел фінансування природоохоронних заходів в Україні у 2006–2016 рр.

| Роки | Одиниці виміру | Усього витрат | Капітальні інвестиції | | | | Усього | Поточні витрати | | | |
|------|----------------|---------------|-----------------------|--------------------|-------------------|---|--------|-----------------|----------------|--------------------|-------------------|
| | | | Усього | у тому числі з | | | | Усього | у тому числі з | | |
| | | | | державного бюджету | місцевого бюджету | власних коштів суб'єктів господарювання | | | інших джерел | державного бюджету | місцевого бюджету |
| 2006 | млн грн | 7366,6 | 2194,2 | 186,2 | 358,4 | 1584,4 | 65,2 | 78,9 | 25,5 | 5044,4 | 23,6 |
| | % * | 100 | 29,8 | 8,5 | 16,3 | 72,2 | 3,0 | 1,5 | 0,5 | 97,5 | 0,5 |
| 2007 | млн грн | 9691,0 | 3080,7 | 297,9 | 357,5 | 2291,5 | 133,8 | 146,0 | 58,1 | 6386,6 | 19,6 |
| | % * | 100 | 31,8 | 9,7 | 11,6 | 74,4 | 4,3 | 2,2 | 0,9 | 96,6 | 0,3 |
| 2008 | млн грн | 12176,0 | 3731,4 | 707,8 | 569,9 | 2269,0 | 184,7 | 200,9 | 68,6 | 8144,5 | 30,6 |
| | % * | 100 | 30,6 | 19,0 | 15,3 | 60,8 | 4,9 | 2,4 | 0,8 | 96,4 | 0,4 |
| 2009 | млн грн | 11073,4 | 3040,7 | 276,4 | 346,7 | 2325,9 | 91,7 | 250,4 | 75,5 | 7699,3 | 7,5 |
| | % * | 100 | 27,5 | 9,1 | 11,4 | 76,5 | 3,0 | 3,1 | 0,9 | 95,9 | 0,1 |
| 2010 | млн грн | 13128,1 | 2761,5 | 240,5 | 261,3 | 2145,1 | 114,6 | 280,2 | 93,2 | 9983,1 | 10,1 |
| | % * | 100 | 21,0 | 8,7 | 9,5 | 77,7 | 4,1 | 2,7 | 0,9 | 96,3 | 0,1 |
| 2011 | млн грн | 18490,4 | 6451,0 | 285,0 | 347,6 | 4297,6 | 1520,8 | 314,3 | 113,0 | 11598,8 | 13,3 |
| | % * | 100 | 34,9 | 4,4 | 5,4 | 66,6 | 23,6 | 2,6 | 0,9 | 96,3 | 0,1 |
| 2012 | млн грн | 20514,0 | 6589,3 | 89,5 | 371,5 | 3893,0 | 2235,3 | 343,2 | 116,1 | 13452,4 | 13,0 |
| | % * | 100 | 32,1 | 1,4 | 5,6 | 59,1 | 33,9 | 2,5 | 0,8 | 96,6 | 0,1 |
| 2013 | млн грн | 20377,9 | 6038,8 | 78,7 | 350,2 | 3593,5 | 2016,4 | 375,8 | 137,5 | 13815,5 | 10,3 |
| | % * | 100 | 29,6 | 1,3 | 5,8 | 59,5 | 33,4 | 2,6 | 1,0 | 96,3 | 0,1 |
| 2014 | млн грн | 21925,6 | 7959,9 | 39,8 | - | 3924,5 | - | 279,3 | - | 13509,2 | - |
| | % * | 100 | 36,3 | 0,5 | - | 49,3 | - | 2,0 | - | 96,7 | - |
| 2015 | млн грн | 24591,1 | 7675,6 | 314,7 | - | 2692,3 | - | 304,5 | - | 16382,1 | - |
| | % * | 100 | 31,2 | 4,1 | - | 35,1 | - | 1,8 | - | 96,8 | - |
| 2016 | млн грн | 32488,7 | 13390,5 | 374,9 | - | - | - | 553,8 | - | - | - |
| | % * | 100 | 41,2 | 2,8 | - | - | - | 2,9 | - | - | - |

Примітка: за графами 3 та 8 відсотки розраховані до загального обсягу витрат (графа 2); за графами 3-7 відсотки розраховані до загального обсягу капітальних інвестицій (графа 3); за графами 9-12 відсотки розраховані до загального обсягу поточних витрат (графа 8).
Джерело: розраховано за даними [5; 12].

дає на поточні витрати: 58,8–79,0% загального обсягу фінансування. Капітальні інвестиції в досліджуваний період у структурі сукупних коштів, призначених для здійснення природоохоронних заходів в Україні, становлять лише 21,0–41,2%.

У структурі капітальних інвестицій у 2006–2013 рр. найбільше власних коштів суб'єктів господарювання — 59,1–77,7%. Цей показник у 2014–2015 рр. знизився до 49,3 та 35,1% відповідно (див. табл. 1). За рахунок коштів місцевих бюджетів фінансується від 5,4 до 16,3% капітальних інвестицій. Кошти державного бюджету в структурі капітальних інвестицій становлять 0,5–9,7%. Слід зауважити, що частка коштів з державного та місцевих бюджетів, а також суб'єктів господарювання має стійку тенденцію до зниження. Натомість зростає частка коштів з інших джерел. Отже, цілком логічним будуть висновки: 1) в Україні капітальні інвестиції в об'єкти природоохоронного значення не належать до державних пріоритетів; 2) роль державного фінансування у забезпеченні природоохоронних заходів стає другорядною.

Динаміка витрат на природоохоронні заходи досить нестійка й залежить від джерела фінансування. За 2006–2016 рр. збільшення обсягів капітальних інвестицій було найвищим у 2016 р. і склало 610% порівняно з 2006 р. Капітальні інвестиції з державного бюджету порівняно з 2006 р. у 2008 р. зросли в 3,8 раза, але, починаючи з 2007 р., критично знижувалися й досягли в 2014 р. 21%. Проте в 2015–2016 рр. вони збільшилися до 169 та 201% відповідно. Капітальні інвестиції з місцевих бюджетів мали аналогічний тренд: у 2008 р. відбулося найбільше зростання (в 1,6 раза порівняно з базовим роком). Що стосується капітальних інвестицій на охорону та раціональне використання природних ресурсів за кошти суб'єктів господарювання, то їхні абсолютні обсяги постійно зростали і в 2014 р. збільшилися майже в 2,5 раза. За 2011–2013 рр. відбулося значне збільшення обсягів капітальних інвестицій з інших джерел фінансування: у 2011 р. вони зросли в 23,3 раза, 2012 р. — 34,3, 2013 р. — 30,1 раза порівняно з 2006 р.

Обсяги поточних витрат на охорону та раціональне використання природних ресурсів також динамічно зростали протягом досліджуваного періоду. У 2012–2016 рр. вони щороку збільшувалися в 2,7 раза, а в 2016 р. цей показник був найвищим — 369% порівняно з 2006 р. Фінансування поточних витрат з державного та місцевих бюджетів зростало, але не пропорційно. Обсяги фінансування з державного бюджету збільшилися порівняно з 2006 р.

у 1,9–7,0 разів у різні роки за період 2007–2016 рр., місцевих бюджетів — у 2,2–5,4 раза. Обсяги фінансування поточних витрат суб'єктами господарювання за власний кошт зростали не так стрімко, як обсяги фінансування капітальних інвестицій з цього джерела. Використання інших джерел для фінансування поточних витрат зменшувалося. Тому можна стверджувати, що в Україні стабільно природоохоронні заходи не фінансуються.

Порядок наповнення джерел фінансування досить складний. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25.06.1991 р. № 1264-ХІІ [4] установлював три види екологічних зборів: за спеціальне використання природних ресурсів (Ст. 43); за забруднення навколишнього природного середовища (Ст. 44) — нині екологічний податок, згідно з чинним Податковим кодексом від 02.12.2010 р. № 2755-VI [10]; за погіршення якості природних ресурсів (Ст. 45). Загальну схему надходжень до державного й місцевих бюджетів наведено на рис. 1.

Збори та платежі сплачують користувачі до державного бюджету, якщо використовуються природні ресурси загальнодержавного значення, та до місцевого бюджету — у випадку використання природних ресурсів місцевого значення у певному співвідношенні, що періодично змінюється. Слід звернути увагу на те, що плата за спеціальне використання природних ресурсів (зокрема, видобуток корисних копалин із надр, вирубка лісу тощо), по-перше, є похідною від обсягів використання ресурсів; по-друге, вона не пов'язана з відтворенням хоча б тих ресурсів, які можна відновити. За своєю економічною суттю збори та платежі за спеціальне використання природних ресурсів є фіскальними платежами, що наповнюють бюджет і не завжди використовуються для природоохоронних цілей. Наприклад, природоохоронні витрати, пов'язані з охороною та раціональним використанням землі, в 2009–2016 рр. становили всього від 6,9% у 2016 р. до 11,5% у 2011 р. загальної суми коштів, що надійшли у вигляді плати за землю до бюджетів України. При цьому капітальні інвестиції на охорону та раціональне використання земель складали від 1,8% у 2016 р. до 6,0% у 2011 р. загальної суми плати за землю до бюджетів України, поточні витрати на охорону та раціональне використання земель — від 2,9% у 2009 р. до 8,0% у 2014 р. (табл. 2).

Що стосується екологічних податків, то їх економічна сутність є також фіскальною і, на думку науковців, передбачає пряму залежність обсягів надходжень до фондів охорони навколишнього природного середовища



Рис. 1. Схема формування джерел фінансування природоохоронних заходів

Таблиця 2

Використання коштів, які надходили у вигляді плати за землю до бюджетів України, 2009–2016 рр.

| Показники | Роки | | | | | | | |
|--|-------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
| Витрати на охорону та раціональне використання земель — усього, млн грн | 641,7 | 796,2 | 1231,9 | 1284,0 | 1248,2 | 1324,7 | 1541,0 | 1617,2 |
| % до надходжень плати за землю | 7,7 | 8,3 | 11,5 | 10,2 | 9,7 | 11,0 | 10,4 | 6,9 |
| у т.ч. капітальні інвестиції на охорону та раціональне використання земель — усього, млн грн | 401,4 | 319,9 | 639,1 | 540,5 | 325,0 | 360,0 | 388,3 | 420,0 |
| % до надходжень плати за землю | 4,8 | 3,4 | 6,0 | 4,3 | 2,5 | 3,0 | 2,6 | 1,8 |

Закінчення таблиці 2

| Показники | Роки | | | | | | | |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|
| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
| з них витрати на капремонт основних виробничих фондів, призначених для охорони та раціонального використання земель — усього, млн грн | 163,7 | 70,8 | 103,0 | 42,1 | 46,2 | 90,5 | 68,4 | — |
| % до надходжень плати за землю | 2,0 | 0,7 | 1,0 | 0,3 | 0,4 | 0,7 | 0,5 | — |
| поточні витрати на охорону та раціональне використання земель — усього, млн грн | 240,2 | 476,5 | 592,7 | 743,5 | 923,2 | 964,7 | 1152,7 | 1197,2 |
| % до надходжень плати за землю | 2,9 | 5,0 | 5,5 | 5,9 | 7,2 | 8,0 | 7,8 | 5,1 |

Джерело: розраховано за даними [5; 12].

від обсягів забруднень, що створює приховану зацікавленість органів влади в забрудненні довкілля [6, с. 255].

ВИСНОВКИ

Механізм фінансування природоохоронних заходів в Україні недосконалий. Через громіздкість його структури та складність формування джерел фінансування він непрозорий. Відсутність взаємозв'язку між надходженням коштів на природоохоронні цілі та їх витрачанням робить його неефективним, тому потребує вдосконалення. Щоб усунути провали існуючого механізму фінансування природоохоронних заходів в Україні, потрібно знайти інструменти створення альтернативних природоохоронних фондів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Бречко О.В. Фінансовий механізм державного регулювання економіки регіону / О.В. Бречко. — К.: КНЕУ, 2004. — С. 24.
2. Бюджетний менеджмент: підручник / В. Федосов та ін.; за заг. ред. В. Федосова. — К.: КНЕУ, 2004. — С. 864.
3. Васюренко В.О. Теоретичні засади сутності та змісту фінансового регулювання діяльності підприємств в сучасних умовах / В.О. Васюренко // Вісник Університету банківської справи Національного банку України. — 2011. — № 1. — С. 76.
4. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25.06.1991 р. № 1264-ХІІ: [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>.
5. Збірник «Статистичний щорічник України за 2016 рік»: [Електронний ресурс]. — Режим доступу: https://ukrstat.org/uk/druk/publicat/kat_u/publ1_u.htm.
6. Зіновчук Н.В. Екологічна політика в АПК: економічний аспект. — Львів: Львівський держ. аграрун-т, ННВК «АТБ», 2007. — С. 394.
7. Кравченко Л.А. Державне фінансове регулювання економіки в умовах ринкової трансформації / Л.А. Кравченко. — К.: КНУ ім. Т. Шевченка, 2002. — С. 18.
8. Опарін В. Фінанси (Загальна теорія): навч. посібник. — 3-ге вид., доп. і перероб. / В. Опарін. — К.: КНЕУ, 2002. — С. 240.
9. Петровська І.О. Фінанси (з елементами статистики фінансів): навчальний посібник / І.О. Петровська, Д.В. Клиновий. — К.: ЦУЛ, 2002. — С. 300.
10. Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI: [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>
11. Романенко О. Фінанси : підручник / О. Романенко. — К.: Центр навчальної літератури, 2006. — С. 312.
12. Статистичний збірник «Довкілля України» за 2009–2015 роки: [Електронний ресурс]. — Режим доступу: https://ukrstat.org/uk/druk/publicat/kat_u/publnav_ser_u.htm