

*Г. В. Дмитренко,
кандидат наук з державного управління, заступник голови
обласної державної Адміністрації у Львівській області*

НЕОБХІДНІСТЬ ФІНАНСУВАННЯ ПРОГРАМИ НАВКОЛИШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА (НА ПРИКЛАДІ ЛЬВІВСЬКОЇ ОБЛАСТІ)

Стаття присвячена проблемам ефективності фінансування та використання фінансових ресурсів, спрямованих з обласного бюджету, за рахунок реалізації природоохоронних заходів для найбільш екологонебезпечних об'єктів з метою стабілізації стану природного середовища і на основі активних дій щодо інституціоналізації екологічної політики створення умов для поступового покращення екологічної ситуації в області.

Paper deals with problems of efficiency and use of funding financial resources directed to the regional budget, the expense of environmental protection measures to the most dangerous environmental objects to stabilize the condition of the environment and on the basis of action to institutionalization of environmental policy to create conditions for gradual improving the environmental situation in the region.

Ключові слова: навколишнє середовище, забруднення, бюджет, фінансування, ефективність використання коштів, контроль.

Key words: environment, pollution, budget, finance, cost-effectiveness, control.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Ефективність екологічної політики в області протягом найближчих років визначатиметься зовнішніми чинниками, зокрема політичною та економічною ситуацією в державі. Результативність програми, у першу чергу, залежатиме від реальних можливостей її фінансового забезпечення. А ці можливості, швидше всього, будуть вкрай обмеженими у зв'язку з фінансово-економічною кризою, що охопила Україну та її регіони. Ця криза виступатиме серйозним лімітуючим фактором, який треба врахувати при виборі пріоритетних заходів для включення їх у програму.

У контексті перспектив реалізації програми та здійснення екологічної політики в області слід очікувати:

- 1) зменшення обсягів бюджетних асигнувань на природоохоронні цілі;
- 2) призупинення розробки нових та стагнації фінансування вже затверджених державних цільових програм;
- 3) погіршення інвестиційного клімату, що призведе до зменшення притоку іноземних інвестицій в область, в тому числі екологічного спрямування;
- 4) значного подорожчання вартості екологічних проектів, викликаного стрімким падінням курсу національної валюти. Тому, очевидно, доведеться вносити корективи в уже затверджену проектно-кошторисну документацію, а

також шукати додаткові обсяги фінансування для завершення реалізації вже розпочатих проектів;

5) зменшення надходжень від екологічних зборів до обласного та місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища у зв'язку з тимчасовою зупинкою або значним скороченням обсягів виробництва продукції на найбільших підприємствах області, які є основними платниками екологічних зборів.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ, В ЯКИХ ЗАПОЧАТКОВАНО РОЗВ'ЯЗАННЯ ДАНОЇ ПРОБЛЕМИ, ТА ВИДІЛЕННЯ НЕ ВИРІШЕНИХ РАНІШЕ ПИТАНЬ

За таких поставлених проблем виникає наукова дискусія навколо основних питань: — як вдосконалити систему охорони навколишнього природного середовища та підтримати найцінніші екологічні території та екосистеми; розвивати мережу біосферних заповідників на території області;

— як вдосконалити систему моніторингу промислового та транспортно-забруднення, а також запровадити програми санації навколишнього середовища (повітря, води, землі);

— як надавати підтримку небезпечним підприємствам в опрацюванні й впровадженні програм зменшення викидів у навколишнє середовище (повітря, воду, землю), зменшення шуму, а також рекультиваци та реабілітації території;

— як надавати підтримку відповідним інституціям і органам влади в їх діяльності, спрямованій на покращення екології та якості життя населення області (якість і забезпеченість населення питною водою, впровадження сучасних технологій переробки сміття, зменшення шуму тощо);

— як стимулювати заходи, спрямовані на розробку, експлуатацію та збереження джерел мінеральних вод у регіоні, а також бальнеологічних курортів;

— як розробити і впровадити програми енергозбереження та інтенсивного використання відновлювальних джерел енергії.

Але у вітчизняній науковій літературі, ця проблематика ще не стала об'єктом для ґрунтовних досліджень, що зумовлює актуальність даного дослідження.

ФОРМУВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ (ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ)

Завданням статті — надати оцінку ефективності використання коштів з метою:

— покращення екологічної ситуації в зонах діяльності підприємств гірничої хімії і вуглевидобутку;

— зменшення обсягів скидання неочищених та недостатньо очищених стоків у поверхневі водні об'єкти;

— зниження рівня забруднення атмосфери від викидів підприємств та автотранспорту;

— вирішення основних проблем, пов'язаних з утилізацією, переробкою та захороненням твердих промислових і побутових відходів, знешкодженням пестицидів;

— збереження біологічного та ландшафтного різноманіття, розвиток природно-заповідного фонду;

— налагодження інформаційного забезпечення природоохоронної діяльності на основі вдосконалення системи екологічного моніторингу;

— активізація еколого-просвітницької діяльності;

— розвиток та поглиблення міжнародного співробітництва в природоохоронній сфері.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Для того, щоб оцінити сучасний рівень екологічної безпеки Львівщини, зробимо короткий екскурс в минуле.

У радянські часи Львівська область була однією з найбільш промислово розвинутих областей України. Тут функціонувало багато великих промислових об'єктів, які обслуговували потреби всього Радянського Союзу, а з деяких видів продукції (автобуси, автотранспортні засоби, телевізори, кінескопи та ін.) область взагалі мала монополію. Промислові гіганти чинили серйозний тиск на довкілля, діяльність деяких з них вже тоді була серйозною загрозою екологічній безпеці території та здоров'ю людей.

Розпад Радянського Союзу мав для Львівщини і позитивні екологічні наслідки: промислові гіганти зупинилися (а далі фактично повністю припинили своє існування), господарська активність різко знизилася, у результаті чого валові показники забруднення довкілля стрімко

Таблиця 1. Капітальні вкладення на охорону навколишнього природного середовища за джерелами фінансування у 2005–2007 рр., тис. грн.

Джерела фінансування	Роки		
	2005	2006	2007
Всього	14 653,0	26 668,0	37 693,2
у тому числі			
- власні кошти підприємств	5 113,0	12 777,6	26 305,0
- кошти державного бюджету	7 042,0	7 822,7	9 881,1
- кошти місцевого бюджету	2 498,0	3 072,0	1 507,1
- інші джерела фінансування	-	2 995,7	-

скоротились. Ось такою ціною Львівщина (як і вся Україна) тоді добилась екологічного прогресу — ціною соціально-економічного занепаду, а не ефективними природоохоронними діями.

Проте вже тоді було зрозуміло, що економічне поживлення неминуче призведе до збільшення забруднення довкілля. Більше того, на такому фоні в умовах відсутності реального екологоорієнтованого оновлення виробництва в області прийдеться вирішувати старі, успадковані екологічні проблеми.

Економічне піднесення, яке переживає Україна, у т.ч. і Львівська область, що є, безумовно, позитивом, принесло і свій екологічний негатив — показники забруднення довкілля почали зростати синхронно з динамікою економічного росту. І це незважаючи на те, що радянських промислових гігантів на Львівщині вже давно немає.

Це перший парадокс: економічне зростання є фактором конкурентної переваги області. З іншого боку, воно призвело до погіршення стану навколишнього середовища, що знижує цю конкурентну перевагу.

На формування екологічної ситуації дедалі відчутнішим стає вплив географічного фактора: Львівщина як прикордонна область першою бере на себе західний трансграничний перенос атмосферозабруднювальних речовин і похідних від них кислотних опадів. Активізація трансграничного співробітництва призвела до збільшення потоків транзитного автотранспорту, що став своєрідним "тіньовим" джерелом забруднення атмосфери. Ще одним екологічно нестабілізуючим чинником є магістральні нафтопроводи, аварії на яких приводять до забруднення поверхневих вод, що породжує певні міжнародні проблеми у зв'язку з проходженням територією області Головного Європейського вододілу.

Слід також зазначити, що спектр традиційних джерел екологічних порушень сьогодні поповнився новими видами реальної та потенційної небезпеки, пов'язаної з масовим імпортом екологічно шкідливих продуктів, техніки і технологій.

Як бачимо, реальні й потенційні екологічні загрози аж ніяк не сприяють зміцненню конкурентоспроможності Львівщини.

Для Львівщини характерні два види забруднення атмосфери: ареальний і лінійний. Перший зумовлений найбільшими промисловими центрами — Львовом, Дрогобичем, Бориславом, Червоноградом, Яворовом, Новим Роздолом, Сокалем, на які припадає понад 90 % викидів шкідливих речовин у повітря. Другий пов'язаний із забрудненням атмосфери вздовж автомагістралей внаслідок інтенсивного руху транспортних засобів [1].

Загалом, як свідчать статистичні дані, впродовж останніх п'яти років спостерігається тенденція до збільшення сумарних обсягів викидів шкідливих речовин в атмосферу. Основною причиною такого явища є активізація економічної діяльності, на фоні якої залишається низькою результативність атмосферозахоронних заходів.

Рівень техногенного навантаження на природне середовище Львівщини є досить високим — у розрахунку на 1 кв. км території у 2007 р. в повітря викинуто 5,1 т шкідливих речовин (9 місце в Україні), хоча це приблизно на двадцять відсотків менше, ніж в середньому по Україні. У розрахунку на одного жителя Львівщини викинуто 43,1 кг шкідливих речовин. За даними обласного управління статистики, викиди забруднювальних речовин в атмосферне повітря на Львівщині у 2007 р. становили 250,6 тис. т, що на 33,5% більше від викидів у 2005 році. Це достатньо суттєвий негативний приріст.

Автотранспорт — один з найбільших забруднювачів атмосферного повітря в регіоні (54,4% забруднення). Від автотранспорту в атмосферу області у 2007 р. потрапило 142,6 тис. т шкідливих речовин, серед них: 71,6 тис. т оксиду вуглецю; 12,0 тис. т — вуглеводнів; 7,0 тис. т — оксидів азоту. Із загальної кількості забруднювачів, викинутих автотранспортом, 73% надійшло від автомобілів, які перебувають у приватній власності населення.

Таблиця 2. Рівень сплати екологічних зборів у Львівській області протягом 2005–2007 рр.

Показники	2005 рік	2006 рік	2007 рік
1. Фактично сплачено екологічних зборів, тис. грн.	8353,0	17313,7	17497,4
2. Рівень сплати екологічних зборів, %	107,6	94,6	90,9

Другий парадокс — ріст доходів населення, його платоспроможності є позитивним фактором підвищення конкурентоспроможності області. І в той же час він знижує її конкурентні переваги саме через екологічний компонент.

Отже, констатуючи зниження валового забруднення атмосфери за попередні роки, не треба забувати, що воно було досягнуто ціною спаду виробництва. Його поживлення автоматично викликало ріст забруднень. Певний оптимізм у більш сприятливий розвиток ситуації вселяють перспективи здійснення екологоорієнтованої структурної реформи та технічної модернізації підприємств. На цьому фоні проблеми забруднення атмосфери пересувалися джерелами виглядають більш серйозними і потребують запровадження жорстких обмежень з метою покращення стану довкілля.

Результати здійснення державного контролю за станом водних ресурсів свідчать про те, що не спостерігається суттєвого покращення якості стічних вод та зменшення скиду неочищених або недостатньо очищених стічних вод. Це, у першу чергу, пов'язано з погіршенням технічного стану діючих очисних споруд і відсутністю коштів на їх ремонт та реконструкцію. Внаслідок тривалої експлуатації без ремонту систем водопостачання і каналізації більшість водопровідно-каналізаційних господарств області знаходяться в незадовільному технічному стані, який постійно погіршується. На сьогодні вкрай критична ситуація щодо очистки стічних вод склалася в містах Самбір, Яворів, Ходорів, Турка, Старий Самбір, Радехів, Стрий, Буськ і Перемишляни.

Скид неочищених стічних вод з вищезазначених очисних споруд здійснюється в басейні трансграничних річок (Дністер, Сян), забруднення яких може призвести до негативної реакції з боку європейських країн (Польща, Молдова). Загальний об'єм скинутих недостатньо очищених стічних вод у природні водні об'єкти складає 67,7% від усієї кількості скинутих вод області (порівняно з 28% у 2004 р.). Болочим і невіршеним на районних рівнях питанням очисних споруд сільських населених пунктів, які в більшості випадків зруйновані, розукрупнені і знаходяться в неробочому стані.

Наведені факти, на жаль, також не сприяють конкурентному іміджу Львівщини.

На сьогодні основними джерелами фінансування природоохоронних заходів у Львівській області є:

- державний бюджет;
- кошти місцевих бюджетів;
- власні кошти підприємств;
- фонди охорони навколишнього природного середовища (державний, обласний, місцеві).

Кризові явища в економіці держави та їх гострі соціальні наслідки не дозволяють спрямувати належні фінансові ресурси на виконання природоохоронних заходів у Львівській області протягом 2009–2012 рр. У зв'язку з економічною кризою можна очікувати зниження обсягів фінансування природоохоронної діяльності в середньому на 20%.

Упродовж 2005–2007 рр. обсяги капітальних вкладень на природоохоронні цілі у Львівській області зросли у 2,5 рази і у 2007 р. становили 37,7 млн грн.

Аналіз структури витрат за джерела-

ми їх здійснення свідчить, що забезпечувались витрати практично за рахунок власних коштів підприємств (табл. 1). Їх частка в загальному обсязі капітальних вкладень протягом 2005—2007 рр. коливалася в межах 35—70 %. У 2007 р. капітальні інвестиції суб'єктів господарювання становили 26,3 млн грн. Сподіватися на даний обсяг капіталовкладень упродовж 2009—2010 рр. є малоюмовірним. Основною причиною цього буде неплатоспроможність багатьох суб'єктів господарювання. Тому орієнтовно можна сподіватись на 75 — відсоткову суму цих інвестицій, тобто на 19,7 млн грн. щорічно.

Можливості інвестування природоохоронної діяльності в області з державного бюджету будуть вкрай обмеженими.

У структурі джерел фінансування природоохоронної діяльності в області важливе місце займають фонди охорони навколишнього природного середовища, які формуються здебільшого за рахунок екологічних зборів [2].

Протягом 2005—2007 рр. спостерігалось збільшення абсолютної суми сплачених екологічних зборів (табл. 2). У 2007 році їх сума становила 17497,4 тис. грн., це в 2 рази більше у порівнянні з 2005 р.

Найбільше екологічних зборів сплачується в Кам'янка-Бузькому районі і місті Львові, на які припадає 78,3 % їх загальної суми по області. У межах 2—7 % цієї суми сплачується в Миколаївському, Сокальському районах та містах Дрогобич, Стрий, Червоноград, у більшості ж районів — менше 1 %.

Середній рівень сплати екологічних зборів у Львівській області за 2005—2007 рр. досить високий і становить 97,7 % [3].

За даними Державного управління охорони навколишнього природного середовища у Львівській області, за 2007 р. надійшло коштів до фондів охорони навколишнього природного середовища (далі — ОНПС) усіх рівнів — 23100,2 тис. грн., використано 26110,2 тис. грн.

Зокрема, до Державного фонду ОНПС надійшло 14804,4 тис. грн., використано — 18 000,0 тис. грн., до обласного фонду ОНПС надійшло 5500,0 тис. грн., використано — 5247,6 тис. грн., до місцевих фондів ОНПС надійшло коштів понад 2 млн грн.

Переважаючою статтею витрат обласного фонду ОНПС є витрати на здійснення природоохоронних та ресурсозберігаючих заходів. Так, у 2007 р. фінансування будівництва, реконструкції та ремонту водопровідно-каналізаційних систем і очисних споруд становило 24 % загальної суми фінансування природоохоронних заходів із даного фонду.

У середньому впродовж 2005 — 2007 рр. надходження до обласного фонду ОНПС становили 5343,7 тис. грн. Вірогідність надходження коштів у даному обсязі на 2009 — 2012 рр. у зв'язку із кризовою ситуацією в економіці є досить малою. Найбільш наближеною до реальної можна вважати 70—80-відсоткову суму надходжень, тобто в межах 18,6—19,6 млн грн., що в середньому 4,5—5,0 млн грн. в рік [4].

До місцевих фондів ОНПС можна очікувати близько 7,2 млн грн. надходжень протягом 2009 — 2012 рр.

Таким чином, на період 2009 — 2012 рр. основними джерелами фінансування природоохоронних заходів будуть:

Таблиця 3. Фінансування природоохоронних заходів у Львівській області з Державного та обласного фондів охорони навколишнього природного середовища протягом 2005—2007 рр. (тис. грн.)

	2005 рік	2006 рік	2007 рік
• Державний фонд ОНПС	500,0	3530,0	18000,0
• Обласний фонд ОНПС	5474,7	5312,9	5247,6

- власні кошти підприємств;
- обласний фонд ОНПС;
- місцеві фонди ОНПС.

За нашими оцінками, їх сумарна величина складатиме орієнтовно 100,0—105,0 млн грн. тобто 25,0—26,0 млн грн. у середньому на рік.

Програма охорони навколишнього природного середовища Львівської області виступає практичним інструментом реалізації стратегічних завдань у сфері екологічної безпеки. В умовах об'єктивного існуючих соціальних та економічних обмежень формування Програми пов'язане з необхідністю вибору пріоритетних завдань на 2008 — 2012 рр. на основі системи критеріїв, що базуються на всесторонній оцінці реальної ситуації.

До програми для першочергової реалізації включаються заходи, спрямовані на вирішення екологічних проблем, які:

- представляють реальну загрозу здоров'ю населення;
- завдають непоправних втрат біологічному різноманіттю території;

і догтовиваляі перспективі, а для їх вирішення будуть необхідні значно більші асигнування;

— не можуть бути вирішені в процесі здійснення економічних реформ, структурної та технологічної перебудови господарства;

— визнані міжнародним співтовариством як глобальні.

На основі вищезазначених критеріїв та з урахуванням реальних фінансових можливостей, шляхом селективного відбору, до Програми внесені заходи:

а) на тих підприємствах, які згідно з екологічним рейтингом входять до "чорної категорії", їх фінансування передбачено з обласного фонду охорони навколишнього природного середовища, місцевих бюджетів, власних коштів підприємств;

б) розпочаті в попередні роки і потребують фінансування для їх завершення;

в) фінансування яких передбачено виключно з місцевих бюджетів або власних коштів підприємств.

Реалізація деяких екологічних пріоритетів здійснюватиметься шляхом виконання вже затверджених державних, галузевих та регіональних програм.

Поряд з необхідністю вирішення проблем, пов'язаних із порушенням стану довкілля, для області актуальними залишаються питання створення надійних систем й механізмів екологічної безпеки, інституціоналізації екологічної політики. Для цього потрібні активні й цілеспрямовані дії в різних сферах соціально-економічного життя. Формування відповідних інститутів екологічної політики є обов'язковим атрибутом цивілізованих демократичних суспільств. Незважаючи на їх малозатратність, вони, як показує світовий досвід, є досить екологічно ефективними.

Для реалізації пріоритетних завдань у програмі передбачені конкретні природоохоронні заходи з об'єктивною прив'язкою, визначенням виконавців, термінів виконання, обсягів та джерел фінансування. При формуванні Програми заходів зроблена спроба відмовитися від існуючої практики розпорощення коштів на багато численні, дрібні заходи, їх часткового перманентного фінансування, що не дозволяло вирішувати серйозні екологічні проблеми, усувати їх причини, а тільки постійно відтермінувало остаточне розв'язання цих проблем у часі. Тому до Програми на основі ретельного відбору внесені заходи, спрямовані на вирішення найбільш актуальних екологічних проблем з гарантією їх повного фінансового забезпечення.

Програма не дублює конкретних заходів, реалізація яких передбачена уже затвердженими державними, галузевими та регіональними програмами.

ВИСНОВКИ З ДАНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВИДКІВ У ДАНОМУ НАПРЯМІ

Таким чином, завдяки реалізації програми буде:

— знижено обсяги викидів шкідливих речовин в атмосферу на 27—29 тис. т на рік (приблизно на 12 % менше у порівнянні з 2007 р.);

— забезпечено покращення якості поверхневих вод у результаті зменшення обсягів скидання неочищених та недостатньо очищених стоків на 13—15 млн м³ на рік (приблизно на 7—8 % менше у порівнянні з 2007 р.) за рахунок реконструкції і будівництва нових каналізаційно-очисних споруд у 15 населених пунктах і промислових об'єктах;

— покращено санітарно-гігієнічний та екологічний стан території в результаті облаштування сміттєзвалищ в 5 населених пунктах області та будівництва сміттєпереробного заводу в Яворізькому районі;

— збільшено обсяги утилізації відходів промислових підприємств на 10—12 тис. т щорічно;

— налагоджена система моніторингу за станом довкілля в найбільш екологічно напружених ареалах області (м. Борислав, Добротвірська ТЕС, Львівсько-Волинський вугільний басейн).

Література:

1. Обласна бюджетна програма "Програма охорони навколишнього середовища Львівської області на 2009—2012 роки" затверджена рішенням Львівської обласної ради від 20.10.2009 року № 1031.

2. Статистичний збірник "Довкілля Львівщини". — Львів, 2008.

3. Статистичні збірники "Довкілля Львівщини" за 2005, 2006, 2007 роки.

4. Дані державного управління охорони навколишнього природного середовища у Львівській області.

Стаття надійшла до редакції 25.01.2011 р.