

Галина ПОГРІЩУК

ДЖЕРЕЛА ФОРМУВАННЯ ФІНАНСОВИХ РЕСУРСІВ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА В УКРАЇНІ

Розглянуто та проаналізовано джерела фінансових ресурсів охорони навколишнього природного середовища в Україні, зокрема: кошти державного та місцевих бюджетів; фонди охорони навколишнього природного середовища; власні кошти підприємств, установ, організацій; кредитні ресурси; іноземні надходження та інвестиції; інші кошти. Окреслено значущість чинників, які впливають на формування фінансових ресурсів охорони довкілля.

Екологічна ситуація, що склалася протягом тривалого періоду через нехтування об'єктивними законами розвитку й відтворення природно-ресурсного комплексу в Україні, має чітко виражений кризовий характер. Внаслідок структурних деформацій економіки перевага надавалася розвитку сировинно-видобувних – екологічно найнебезпечніших галузей промисловості. Досі застосовуються адміністративно-командні методи вирішення екологічних проблем, спостерігається спад у відтворенні земельних і водних ресурсів, повітряного басейну. Ці чинники, як і відсутність необхідних обсягів інвестицій для оновлення технологій та здійснення природоохоронних заходів, так і недостатнє фінансування, спричинили незадовільний стан довкілля. З огляду на необхідність поліпшення стану навколишнього природного середовища особливої ваги набуває проблема пошуку джерел фінансових ресурсів охорони довкілля та усунення наслідків його забруднення. Формування таких джерел необхідно розглядати як складову господарського та економічного механізму природоохоронної діяльності.

Проблеми фінансування охорони навколишнього природного середовища розглянуті у працях вітчизняних науковців О. О. Веклич, О. Л. Кашенко, В. С. Міщенко, В. Г. Сахаєва, О. Б. Струкової, В. М. Трегобчука, А. В. Чуписа та інших. Проте у своїх дослідженнях вчені-економісти, на наш погляд, недостатньо уваги приділяють саме розгляду джерел фінансових ресурсів охорони навколишнього природного середовища. У зв'язку з цим постає необхідність проведення більш глибокого дослідження з даного напрямку.

Основною метою дослідження є визначення джерел фінансових ресурсів охорони навколишнього природного середовища і факторів, які впливають на їх формування.

Джерелами фінансових ресурсів охорони навколишнього природного середовища на сучасному етапі є: кошти державного та місцевих бюджетів; фонди охорони навколишнього природного середовища (екологічні фонди всіх рівнів);

Г. Погрішук

Джерела формування фінансових...

власні кошти підприємств, установ, організацій; кредитні ресурси; добровільні внески; страхові фонди; іноземні надходження та інвестиції; інші кошти.

Зупинимось детальніше на особливостях формування окремих джерел фінансових ресурсів охорони навколишнього природного середовища.

Як відомо, у дохідну частину бюджетів усіх рівнів зараховуються:

– збори за спеціальне використання природних ресурсів (лісових, водних, та надр);

– збори за забруднення навколишнього природного середовища;

– штрафи та кошти, сплачені в рахунок відшкодування збитків, заподіяних внаслідок порушення природоохоронного законодавства.

Упродовж 2001–2003 рр. зведеним бюджетом України передбачалося поступове зростання загальної суми надходжень екологічних платежів, яке склало у 2002 р. і 2003 р. по відношенню до 2001 р. відповідно 87,11% і 46,85%. Однак фактичні надходження екологічних платежів не завжди перевищували їх планові обсяги. Так, якщо у 2001 р. фактичні загальні надходження перевищували планові показники на 17,8% (табл. 1), у тому числі збір за забруднення навколишнього природного середовища на 76,2 відсотка, то у 2002 р. недовиконання плану у цілому склало 0,57%, у тому числі по зборах за забруднення навколишнього природного середовища – 6,43%, по платежах за використання природних ресурсів – 3,94%. В той же час фактичні надходження рентних платежів перевищували їх планову суму на 14,75%. У 2003 р. також спостерігалось невиконання плану з надходження екологічних платежів в цілому на 5,13%, а по рентних платежах на 11,04% при перевищенні фактичної суми збору за забруднення навколишнього природного середовища планового показника на 10,73%.

Таблиця 1

Динаміка надходження екологічних платежів до зведеного бюджету України, млн. грн.

Показники	2001 р.			2002 р.			2003 р.		
	план	фактично	Відносне відхилення, %	план	фактично	Відносне відхилення, %	план	фактично	Відносне відхилення, %
Платежі за використання природних ресурсів	1900,0	2268,9	19,42	2545,2	2444,8	-3,94	2790,1	2780,3	-0,35
Рентні платежі	500,0	500,0	0,0	638,5	732,7	14,75	3386,6	3012,8	-11,04
Збір за забруднення довкілля	100,0	176,2	76,2	202,1	189,1	-6,43	243,3	269,4	10,73
Разом	2500,0	2945,1	17,8	3385,8	3366,6	-0,57	6390,0	6062,5	-5,13

Примітка: наведено за [11].

Найбільшу питому вагу серед екоресурсних надходжень мають платежі за використання природних ресурсів (більше 70%). Друге місце посідають рентні платежі, на третьому місці – надходження від збору за забруднення навколишнього природного середовища. Це пов'язано з самим характером справляння таких платежів. Якщо при використанні природних ресурсів підприємство платить за безпосереднє їх використання й оплачує заходи держави щодо відновлення ресурсів, то, забруднюючи навколишнє середовище, підприємство оплачує шкоду, яку нанесено природі його діяльністю.

Необхідно відзначити, що збори за спеціальне використання природних ресурсів надходять до державного та місцевих бюджетів і повинні спрямовуватись на виконання робіт з відтворення, підтримання природних ресурсів у належному стані. Проте чинне законодавство не встановлює чітких механізмів акумулювання та цільового використання коштів від зборів за спеціальне використання природних ресурсів.

Поряд з бюджетними коштами одним із джерел формування фінансових ресурсів на охорону навколишнього природного середовища є кошти екологічних фондів. Головною метою створення державних екологічних фондів є поліпшення стану навколишнього природного середовища та фінансове сприяння реалізації екологічної політики держави. Цілями діяльності екологічних фондів визначено фінансування екологічних програм і заходів державного (місцевого) значення, спрямованих на усунення наслідків техногенного впливу на природне середовище й населення.

Екологічні фонди вирішують низку завдань:

- сприяння природоохоронній діяльності всіх суб'єктів господарювання;
- фінансування наукових екологічних досліджень і проектів;
- підтримка й заохочення діяльності щодо захисту природних цінностей та природного середовища, збереження біосфери;
- удосконалення систем екологічного моніторингу.

Джерелами формування екологічних фондів відповідно до Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" № 1264-XII від 25.06.1991р. є [1]:

- збори за забруднення навколишнього природного середовища (за викиди забруднюючих речовин в атмосферу стаціонарними й пересувними джерелами забруднення, скиди забруднюючих речовин у водні об'єкти та розміщення відходів у навколишньому природному середовищі);

- грошові стягнення за порушення норм і правил охорони навколишнього природного середовища та шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища внаслідок господарської та іншої діяльності згідно із законодавством;

- цільові й інші добровільні внески підприємств, установ, організацій та громадян.

Збори перераховуються до фондів охорони навколишнього природного середовища, які знаходяться у складі державного бюджету та бюджетів базового рівня. Згідно із змінами до Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" № 1264-XII від 25.06.1991р. відсотки відрахувань відповідно становлять: 30 відсотків – до Державного фонду ОНПС; 50 відсотків – до обласного фонду ОНПС; 20 відсотків – до місцевих фондів ОНПС (міських, селищних, сільських рад).

Платники збору за забруднення навколишнього природного середовища, розташовані у містах Києві та Севастополі, перераховують його у таких розмірах: 70 відсотків – до місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища, що утворюються у складі міських бюджетів; 30 відсотків – до Державного фонду охорони навколишнього природного середовища, що утворюється у складі Державного бюджету України [1].

Важливо зазначити, що позитивним зрушенням у сфері охорони навколишнього середовища є збільшення обсягів надходжень до фондів охорони навколишнього природного середовища (табл. 2).

Таблиця 2

Надходження коштів до фондів охорони навколишнього природного середовища у складі бюджетів усіх рівнів, 1996–2002 рр.

Роки	Надходження коштів у фонди:						Всього	
	Державний		Обласні		Місцеві (сільські, селищні, міські)			
	млн. грн.	%	млн. грн.	%	млн. грн.	%	млн. грн.	%
1996	2,5	9,4	4,3	16,2	19,7	74,3	26,5	100,0
1997	3,6	6,5	7,9	14,3	43,8	79,2	55,3	100,0
1998	6,9	14,5	11,7	24,5	29,1	61,0	47,7	100,0
1999	10,9	18,9	21,9	37,9	25,0	43,3	57,8	100,0
2000	23,3	20,3	53,7	46,8	37,7	32,9	114,7	100,0
2001	33,7	20,5	90,0	54,8	40,5	24,7	164,2	100,0
2002	48,0	27,3	90,1	51,3	37,6	21,4	175,7	100,0

Примітка: наведено за [5, 6].

Аналізуючи надходження коштів до фондів охорони навколишнього природного середовища можна простежити тенденцію до їх збільшення в абсолютній величині. Якщо у 1996 р. сума таких коштів становила 26,5 млн. грн., то у 2002 р. вона дорівнювала 175,7 млн. грн., тобто зросла на 149,2 млн. грн., або в 5,63 раза. Спостерігаються відповідні зміни в їх формуванні по роках. У 1996 р. основні суми коштів надходили в місцеві (сільські, селищні, міські) фонди – 74,3%, а в державний фонд – 9,4%. Відповідно за 7 років найбільшою є частка обласних фондів – 51,3% (2002 р.), а місцевих – 21,4%. Незначні зміни відбулись і при формуванні Державного фонду. Зафіксовано зростання з 9,4% у 1996 р. до 27,3% у 2002 р., тобто збільшення на 17,9 відсоткових пункти.

Більше половини природоохоронних фондів протягом 2001–2002 рр. було сформовано за рахунок сплати зборів промисловими підприємствами у Дніпропетровській, Донецькій, Луганській, Запорізькій та Одеській областях.

Втричі більше, ніж у 2001р., поповнились коштами фонди охорони навколишнього природного середовища в Чернівецькій, на половину – у Дніпропетровській, на 47% – в Івано-Франківській та на 39% – у Полтавській областях. Разом з тим у десяти адміністративних областях країни спостерігалось зменшення обсягів перерахованих екологічних зборів, серед яких Одеська (на 61%), Рівненська і Миколаївська (на 15%) та Закарпатська (на 14%) області [5, 6].

Доречно вказати, що найбільшими платниками збору за забруднення навколишнього природного середовища впродовж 2000–2002 рр. до фондів постійно були Дніпропетровська, Донецька, Запорізька, Луганська та Одеська області. Усі надходження з інших одиниць адміністративно-територіального устрою України є нижчими. За цей період надходження з однієї адміністративно-територіальної одиниці України коливалися від 43,1 тис. грн. до 16,4 млн. гривень [7, 8].

Необхідно відмітити, що Міністерство екології і природних ресурсів України спрямовує зусилля саме на розвиток і вдосконалення такого економічного інструменту як збір за забруднення навколишнього природного середовища, який є основним джерелом формування державного та місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища. Поряд з цим варто зазначити, що в Україні має місце низький рівень ефективності функціонування фондів.

Джерелом фінансових ресурсів охорони навколишнього природного середовища є також кошти підприємств, установ й організацій. За рахунок коштів підприємств фінансуються заходи з ресурсозбереження, відновлення, поліпшення якості природних ресурсів, якщо це є прямим обов'язком підприємств-природокористувачів. Згідно із чинним законодавством України підприємство несе відповідальність за дотримання вимог і норм щодо раціонального використання, відновлення й охорони земель, вод, надр, лісів та інших природних ресурсів, а також відшкодовує збитки, завдані внаслідок його діяльності. Таким чином, на підприємство покладається прямий обов'язок відшкодувати збитки, спричинені його діяльністю. Практично кожне виробництво на "виході" має не тільки товарну продукцію, а й відходи, які негативно впливають на навколишнє середовище. При такому підході саме власні кошти підприємства повинні бути залучені для здійснення природоохоронних заходів.

Протягом 2003 року підприємствам, організаціям, установам країни за забруднення навколишнього природного середовища і порушення природоохоронного законодавства пред'явлено екологічних зборів на загальну суму 272,2 млн. грн. проти 226,2 млн. грн. (на 20,33% більше) у 2002 р. та 239,1 млн. грн. (13,84%) у 2001 р., з них половина (136,4 млн. грн.) – це збори за викиди в атмосферне повітря від стаціонарних та пересувних джерел, 37% (102,4 млн. грн.) – збори за скиди у водойми і розміщення відходів у межах встановлених лімітів, 10% (26,3 млн. грн.) – збори за забруднення понад встановлені ліміти, 3% (7,1 млн. грн.) – збори за збитки, заподіяні природі, та штрафи за порушення природоохоронного законодавства [7, 8].

Як свідчать статистичні дані, у 2002 році в 6 регіонах повністю сплачено пред'явлені збори за забруднення навколишнього природного середовища, зокрема, у Львівській, Полтавській, Сумській, Тернопільській областях і містах Києві та Севастополі. У 2003 р. у всіх регіонах України, за винятком Закарпатської, Київської, Кіровоградської, Херсонської та Чернівецької областей, відбулося зростання обсягів нарахованих зборів за забруднення довкілля. Якщо у 2001 р. менше половини пред'явлених зборів сплатили підприємства п'яти областей, то у 2002 р. такий низький рівень сплати коштів спостерігався лише у Чернівецькій області (39%), а у 2003 р. таких регіонів не було [7, 8].

Проте, як і раніше, підприємства й організації з важким фінансовим станом яким природоохоронні органи пред'явили екологічні збори, сплатили лише частину з них.

Зокрема, до фондів охорони навколишнього природного середовища в цілому по Україні у 2001 р. було перераховано 152329,6 тис. проти 84129,5 тис. грн. у 2000 р., а у 2002 році – 153833,7 тис. гривень. Основними причинами цього явища у 2001 р. були неплатоспроможність більшості суб'єктів господарювання й ухилення від оподаткування. Разом з тим, це на 27 процентних пунктів більше порівняно з аналогічним показником 2000 року. Однак такі обсяги коштів не дозволяють належно фінансувати невідкладні природоохоронні заходи в країні. Через низьку платоспроможність деякі підприємства лише частково вносять плату до фондів ОНПС.

Основними платниками зборів за забруднення навколишнього середовища, порушення норм і правил охорони навколишнього природного середовища та збитки, заподіяні природі протягом 2000–2003 років були підприємства, які постачають електроенергію, газ та воду (зокрема у 2003 р. пред'явлено зборів на суму 95,3 млн. грн., з яких сплачено 77%), добувна промисловість (у 2003 р. – 59,6 млн. грн. та 89%), металургія та оброблення металу (відповідно 68,2 млн. грн. та 86%), які виробляють кокс, продукти нафтопереробки та ядерне паливо (8,4 млн. грн. та 92%), а також транспорту (9,7 млн. грн. та 96%), харчової промисловості та перероблення сільськогосподарських продуктів (у 2003 р. – 4,1 млн. грн. та 93%) [7, 8].

Розглядаючи джерела фінансових ресурсів, варто зазначити, що банки не зацікавлені у наданні кредитів суб'єктам господарювання на охорону довкілля. Тому для виправлення ситуації необхідно створити систему матеріальних стимулів і заохочень з боку держави.

Система кредитування суб'єктів господарювання, які здійснюють природоохоронні заходи, має бути побудована так, щоб підприємствам було вигідно реалізовувати ці заходи, а банкам – видавати кредити на вказані цілі. Зацікавленість комерційних банків у пільговому кредитуванні підприємств, які ефективно здійснюють природоохоронну діяльність, може забезпечуватися при повній компенсації коштів, затрачених банками на видачу кредитів під знижений процент. Компенсація втрат банків при видачі пільгових кредитів здійснюється через надання комерційним банкам податкових пільг, а також видачі державних дотацій для відшкодування витрат банків, які видають пільгові кредити на природоохоронні заходи.

Одним із найменш розроблених на практичному та методичному рівнях є залучення внутрішнього інвестування через добровільні внески підприємств, установ, організацій та населення які надходять до місцевих екологічних фондів. Варто зазначити, що добровільні внески на природоохоронну діяльність ще не мають чіткої системи управління як нагромадженням, так і розподілом коштів. Крім того, включення фондів навколишнього природного середовища до складу бюджетів фактично призвело до ситуації, за якої бюджетні фонди працюють без статусу юридичної особи. Вони не мають свого апарату управління, окремих позабюджетних рахунків і майже не відрізняються від інших складових бюджетів. Тому зарахування благодійних коштів на бюджетні рахунки державних установ не забезпечує їх ефективного використання на цільові потреби. Система управління коштами, що створена у межах Держказначейства, припускає, за певних умов, нецільове використання цих коштів. Крім того, організація обліку та контролю створена Держказначейством, значно ускладнює обслуговування рахунків і

перешкоджає мобільному використанню коштів на поточні потреби з метою максимально ефективної реалізації природоохоронних програм, що можуть змінюватись порівняно з попередніми планами.

Доречно зазначити, що з кожним роком усе гостріше стає проблема ліквідації забруднень навколишнього природного середовища в результаті аварій і катастроф. Фінансові втрати підприємств у випадку настання непередбачених ситуацій (аварій, катаклізмів тощо) можуть бути досить великими і потребують пошуку засобів захисту від ймовірних збитків. Такий захист можливий при застосуванні механізму страхування, сутність якого полягає у перерозподілі збитку між учасниками страхових відносин.

Загалом, страхові компанії дозволять вирішити чимало економічних завдань: компенсувати збитки, які одержало застраховане підприємство, та збитки третім особам у результаті забруднення навколишнього середовища; стимулювати запобігання аварій за рахунок збільшення протиаварійних витрат з боку страхової компанії при зменшенні витрат самого страхувальника; підвищити ефективність використання коштів, які акумулюються у страхових фондах.

Одним із джерел фінансових ресурсів охорони навколишнього середовища є іноземні надходження та інвестиції. За роки незалежності в Україні встановлено досить тісні зв'язки з такими державами як США, Канада, Нідерланди, Данія, Німеччина та багато інших.

Так, з 1994 року з допомогою уряду Канади було започатковане фінансування Програми управління навколишнім середовищем в басейні Дніпра. Успіхи в її реалізації (більше 40 проектів загальною вартістю 3,2 млн. канадських доларів) спонукали Канадський уряд, Канадське Агентство з міжнародного Розвитку через Центр Досліджень Міжнародного Розвитку надати Мінекономіки та Мінекобезпеки України допомогу в розмірі 2,6 млн. канадських доларів, що не підлягають поверненню, для продовження в 1997–2000 роках розпочатих досліджень в межах вищевказаної програми. Умовою отримання такого фінансування стали саме успіхи та реальні практичні результати в реалізації програми оздоровлення басейну Дніпра [9].

Досить тісною була співпраця України і з Данією (інвестиції в розмірі 60 млн. датських крон), Нідерландами (1,1 млн. доларів). Співробітництво зі сполученими Штатами Америки, котре здійснюється через Агентство з міжнародного розвитку (USAID) і було започатковане ще 1993 року проектом "Екологічна політика та технології", спрямований на розвиток водної інфраструктури. Інший проект було розроблено компанією EPA (Агентством США з навколишнього середовища) в сфері впровадження більш ефективних pomp в процесі утилізації водних ресурсів. Його було покладено в основу для обґрунтування кредиту Світового Банку в 1999 році. Суттєвим наслідком в діяльності USAID є програма підвищення ефективності української електроенергетики. Перед початком його впровадження було здійснено аудит 12 підприємств і проведено тренінг з 12 спеціалістами. Один із проектів стосувався міста Львова і мав на меті сприяти збереженню електроенергії в громадських будівлях. Значну увагу USAID приділяє проблемі утилізації радіоактивних відходів внаслідок аварії на ЧАЕС, створенню єдиного регіонального Центру з навколишнього середовища, проблемі втрати біорізноманіттів Криму та змінам клімату. Загалом, у 1999 році по лінії цієї установи в Україну надійшло 4,5

млн. дол. США, із яких 0,9 млн. дол. США було спрямовано на підвищення ефективності в електроенергетиці [10].

Таким чином, результати вивчення існуючих у нашій державі джерел фінансових ресурсів охорони навколишнього природного середовища дають підстави для висновку про те, що формування стабільних джерел фінансових ресурсів природоохоронних заходів можливе за рахунок створення відповідних до вимог ринку фінансових умов. Нині діяльність держави має бути спрямована на: збільшення обсягів фінансових ресурсів та пошук їхніх додаткових джерел; формування та впровадження ефективної системи природокористування, розширюючи сферу платності за природні ресурси; посилення контролю природоохоронних та інших державних органів за дотриманням природоохоронного законодавства, виконанням доведених обсягів екологічних зборів і платежів за забруднення навколишнього природного середовища; застосування екологічного страхування в екологічній політиці. Отже, виникає необхідність в удосконаленні механізму формування фінансових ресурсів охорони навколишнього природного середовища, а саме – механізму управління фінансовими ресурсами охорони навколишнього середовища.

Література

1. Закон України "Про охорону навколишнього природного середовища" від 25.06.1991. № 1264- XII // Голос України від 24.07.1991 року.
2. Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України, Державної податкової адміністрації України від 7.01.00 р. № 24/37 "Про внесення змін і доповнень до Інструкції про порядок обчислення та сплати збору за забруднення навколишнього природного середовища", зареєстрований в Міністерстві юстиції України 14.02.2000р. за № 91/4312 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 7. – С. 302.
3. Довідник з питань економіки та фінансування природокористування і природоохоронної діяльності. – Київ: Видавництво "Геопринт", 2000. – 411 с.
4. Экологическое страхование в Украине // Україна – Business. – 1997. – № 2. – С. 10–12.
5. Річний звіт державного фонду охорони навколишнього природного середовища за 2001 р. – К., 2002. – 72 с.
6. Річний звіт державного фонду охорони навколишнього природного середовища за 2002 р. – К., 2003. – 82 с.
7. Статистичний збірник "Довкілля України" за 2002 р. // Державний комітет статистики України: під заг. керівництвом Ю. М. Остапчука. – К., 2003 р. – 293 с.
8. Статистичний збірник "Довкілля України" за 2003 р. // Державний комітет статистики України: під заг. керівництвом Ю. М. Остапчука. – К., 2004. – 310 с.
9. Джерела з Інтернет: <http://www.tasicprogramme.net/>
10. Джерела з Інтернет: http://nature.org.ua/dnipro/r_inter.ntm – Международное сотрудничество. Программы и проект технической помощи.
11. Джерела з Інтернет: www.budget.rada.gov.ua.