

ЦІЛЬОВІ ЕКОЛОГІЧНІ ФОНДИ УКРАЇНИ У ДЗЕРКАЛІ СТАТИСТИКИ

Проаналізовано вітчизняну практику формування й використання цільових екологічних фондів України. Наголошується на необхідності вдосконалення організаційних засад функціонування екофондів у контексті перспектив сталого розвитку нашої країни

Слід докласти нових глобальних зусиль для впровадження елементів міжнародної економічної системи і потреб людства в забезпеченні безпечних і стабільних природних умов.

Порядок денний на XXI століття

Постановка проблеми. Аналіз останніх досліджень та публікацій. В сучасних умовах життєдіяльності людини розв'язання екологічних проблем, обумовлених нерациональним використанням природних ресурсів, стає необхідною умовою досягнення збалансованого розвитку держави. Офіційне визнання така думка отримала на Конференції ООН з навколишнього середовища в Ріо-де-Жанейро у 1992 р. [1; 2]. Саме там був прийнятий новий принцип розвитку світових продуктивних сил. Він полягає в тому, що процвітання суспільства в майбутньому залежить від збереження “природного капіталу” - повітря, води, біотичного і ландшафтного різноманіття та інших екологічних багатств. Це можливо досягти при збалансуванні діяльності людини та відтворювальній здатності природи.

Такий підхід важливий і для України, яка, власне, вже опинилася на межі виснаження її природно-ресурсного потенціалу [2; 3]. Серед важливих економічних чинників досягнення мети сталого збалансованого розвитку країни важливе місце відводиться фінансовим ресурсам та ефективності їх використання. У цьому зв'язку зростає роль вивчення механізмів фінансування загальнодержавних і регіональних природоохоронних програм спрямованих на підвищення ефективності

природокористування та охорони довкілля. Одним з найважливіших складників цього механізму в умовах дефіциту фінансування природоохоронної діяльності є екологічні фонди. Адже, завдяки останнім забезпечується цільове фінансування природоохоронних заходів спрямованих на поліпшення екологічної ситуації в країні.

Вагомі напрацювання щодо напрямів розвитку та результативності фінансово-економічного механізму природоохоронної діяльності, і, зокрема, стосовно ролі екологічних фондів, практики їх формування та використання містяться у наукових працях ряду вітчизняних та зарубіжних авторів: О.О. Веклич, Б.М. Данилишина, В.К. Данилка, О.Л. Кашенко, Л.Г. Мельника, В.С. Міщенко, Н.В. Пахомова, В.М. Трегобчука, Є.В. Хлобистова, К. Фіхтера, В.Я. Шевчука та ін.

Метою дослідження є вивчення сучасної національної практики формування і використання цільових екологічних фондів України як фінансових ресурсів природоохоронної сфери та обґрунтування необхідності вдосконалення організаційних засад їх функціонування у контексті перспектив сталого розвитку нашої країни.

Викладення основного матеріалу. В нашій країні екологічні фонди почали запроваджувати з часу прийняття Верховною

Радою України у 1991 р. Закону “Про охорону навколишнього природного середовища”, а також Постанови Кабінету Міністрів України від 13 січня 1992 р. №18 “Про затвердження Порядку визначення плати і стягнення платежів за забруднення навколишнього природного середовища” [4; 5] та ряду інших законодавчо-нормативних актів щодо раціонального природокористування й охорони довкілля. Так, за даними офіційної статистики вже упродовж 1992 року була в основному сформована національна мережа фондів охорони НПС. На той час вона складалася з 3-х рівнів: Республіканського позабюджетного фонду, обласних фондів і сільських, селищних і міських фондів. Республіканський фонд було створено при Мінприроди України, інші фонди – при відповідних Радах народних депутатів. Важливо відмітити, що на місцевому рівні ці фонди стали єдиним джерелом фінансування заходів з дотримання екологічної безпеки та охорони довкілля. У свою чергу Республіканський позабюджетний екологічний фонд став важливим інструментом цільового фінансування природоохоронних заходів загальнодержавного значення, оперативного реагування екологічної ситуації в різних регіонах України.

У цей же період були започатковані і введені на всій території України платежі за забруднення довкілля [3;5]. Так, розпочався важливий етап формування національної системи позабюджетних природоохоронних фондів. Вони відповідно до нормативної бази

почали утворюватися в межах єдиного позабюджетного фонду відповідної Ради народних депутатів за рахунок:

- платежів за забруднення НПС;
- грошових стягнень за порушення норм і правил охорони НПС, санітарних норм і правил, а також за шкоду, завдану порушенням законодавства про охорону НПС в результаті господарської та іншої діяльності, за надлімітне використання природних ресурсів;
- цільових та інших добровільних внесків підприємств, установ, організацій та громадян;
- надходження від реалізації конфіскованого майна, яке було предметом екологічного правопорушення.

Проведені нами статистичні дослідження свідчать, що на початок 1996 року загальна кількість екофондів обласного рівня (включаючи АР Крим, міста Київ та Севастополь) становили 27 одиниць, а сільських, селищних і міських – понад 10 тис. од. Їх фінансові ресурси відповідно сягали майже 105 і 562 млрд. крб. Натомість фактичні обсяги надходження коштів до Республіканського фонду в 1995 р. становили лише 32,8 млрд. крб., або 4,7% у загальній структурі екологічних фондів України (табл. 1). У той же час, з урахуванням стану довкілля, витрати пов’язані з вирішенням національних екологічних проблем, мали бути значно більшими, а організація використання коштів екофондів, як фінансових ресурсів цільового призначення – ефективнішою.

Таблиця 1. Динаміка надходження коштів до екологічних фондів України та їх використання у 1992-1995 роках

Рівні бюджетів	Роки				Відхилення (+,-) 1995 р. до 1993 р.	
	1993		1995		абс. велич.	п.п.
	надійшло, млрд., крб.	використано, %	надійшло, млрд., крб.	використано, %		
1	2	3	4	5	6	7
Фонди усіх рівнів бюджетів	92,8	54	699,5	73	+606,7	19
в тому числі: Республіканський	0,1	20	32,8	31	+ 32,7	11

Продовження табл. 1

1	2	3	4	5	6	7
Обласні (включаючи АР Крим, міста Київ і Севастополь)	14,8	25	104,7	57	+ 89,9	32
Сільські, селищні, міські	77,9	62	562,0	75	+484,1	13

Джерело: надходження та використання грошових коштів позабюджетних фондів охорони навколишнього природного середовища України за 1992-1995 роки. Статистичний бюлетень (форма №1 – екологічні фонди). К.: Мінстат України, 1995 р.

Слід зазначити, що у 1997 р. в Україні було розроблено і на урядовому рівні схвалено концепцію сталого розвитку. Вона передбачає суттєве вдосконалення економічних механізмів природокористування та природоохоронної діяльності в тому числі реформування екологічних фондів. Його метою було створення цілісного механізму забезпечення розширеного фінансування діяльності з охорони довкілля, відтворенню та підтриманню у належному стані природних ресурсів України. Адже, як свідчить світова практика [6; 7; 8], такі фонди є надійним засобом формування додаткових джерел фінансування природоохоронних та ресурсозберігаючих проектів і програм [9; 10].

Відповідно до Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища” у 1998 р. Республіканський екофонд було реформовано в Державний екофонд. Водночас на виконання Закону України “Про Державний бюджет України на 1998 рік” його було включено до складу Державного бюджету України, а місцеві фонди – до складу відповідних місцевих бюджетів.

Державний фонд створено з метою концентрації на державному рівні коштів і цільового фінансування природоохоронних і ресурсозберігаючих заходів у першу чергу загальнодержавного значення, у тому числі наукових досліджень з цих питань, а також заходів для зниження впливу забруднення довкілля на здоров'я населення. Формування Державного фонду здійснювалося згідно з

Положенням про Державний фонд, яке затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 7 травня 1998 р. № 634.

За даними офіційної статистики до Державного бюджету на 1998 рік було заплановано зібрати 4,3 млн. грн. у вигляді платежів за забруднення. Реально ж було зібрано 6,9 млн. грн. або на 159,8 % більше запланованого. У той же час, через складне фінансове становище окремі суб'єкти оподаткування, які відповідно до вимог законодавства повинні сплачувати вказаний збір, фактично сплачували лише частину нарахованого обсягу. Так, наприклад, якщо у 1997 р. до екофондів за забруднення довкілля надійшла третина нарахованих коштів, то у 1998 р. надійшло лише 19,4% від загальної суми пред'явленого збору. Пояснюється це, насамперед, неплатоспроможністю більшості основних суб'єктів оподаткування, а також відсутністю у той період дієвого контролю за повнотою сплати збору до екологічних фондів з боку органів податкової служби країни, до повноважень якої відносилося здійснення цих заходів.

Однак, вітчизняним законодавством не було визначено інших центральних органів виконавчої влади, до повноважень яких відносилося б здійснення цього контролю. Така ситуація сприяла, погіршенню податкової дисципліни у платників збору за забруднення довкілля, що не могло не позначитися негативно на стані довкілля.

Саме тому було внесено ряд змін до порядку обчислення та сплати збору, які затверджено постановою Кабінету Міністрів

України “Про затвердження Порядку встановлення нормативів збору за забруднення навколишнього природного середовища і стягнення цього збору” від 1 березня 1999 року № 303.

У даний час, як і в попередні роки, основним джерелом формування спеціальних екологічних фондів усіх рівнів є збір за забруднення навколишнього природного середовища. Він відповідно до діючого національного законодавства розподіляється між бюджетами місцевого самоврядування, обласними і республіканським Автономної Республіки Крим та Державним фондами у співвідношенні відповідно 20%, 50% та 30%, а між Київським і Севастопольським міськими та Державним фондами – 70% та 30% [4, с. 376-378].

За даними статистики [11, с. 226-236] протягом 2006 р. підприємствам, організаціям, установам країни за забруднення навколишнього природного середовища і порушення природоохоронного законодавства було пред’явлено екологічних платежів на загальну суму 871.4 млн. грн., з них 58% (501,9 млн. грн.) – збори за викиди в атмосферне повітря від стаціонарних та пересувних джерел, 33% (291,8 млн. грн.) – збори за розміщення відходів, 8% (69,8 млн. грн.) – збори за скиди забруднюючих речовин у водойми. На позови про відшкодування збитків, заподіяних порушеннями природоохоронного законодавства, і штрафи за адміністративні правопорушення в галузі охорони природи і використання природних ресурсів припадає 1% екологічних платежів (відповідно 5,1 та 2,8 млн. грн.).

Підприємствами, організаціями, установами країни фактично сплачено протягом 2006р. 738,2 млн. грн., або 85% від загальної суми пред’явлених зборів, що на 12 в.п. менше порівняно з 2005 р. Серед регіонів країни найнижчою була частка

сплати пред’явлених зборів за забруднення довкілля у м. Києві (62%), а також Івано-Франківській, Закарпатській і Луганській (по 75-76%) областях, а найвищою – у Вінницькій, Черкаській, Львівській областях та м. Севастополі (95-97%). В сумарному обсязі зборів за забруднення навколишнього природного середовища по нашій країні понад дві третини - це збори, які надійшли від господарюючих суб’єктів Дніпропетровської (210,1 млн. грн.), Донецької (189,7), Запорізької (54,7) і Луганської (53,1 млн. грн.) областей. В цілому по Україні протягом 2006р. сплачено 2,1 млн. грн. штрафів (74% від пред’явлених) і 2.8 млн. грн. позовів про відшкодування збитків і втрат (54% до пред’явлених), накладених в результаті порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища.

В сучасних умовах господарювання формуючи основи раціонального збалансованого природокористування, Україна взяла зобов’язання реалізувати рішення Всесвітнього самміту в Йоганнесбурзі (2002 р.) та V Всеєвропейської конференції Міністрів навколишнього середовища “Довкілля для Європи” (Київ, 2003 р.). У цьому зв’язку, як справедливо вказують вітчизняні автори [2; 3; 10], актуалізується питання ефективності фінансування природоохоронної сфери. Суттєвого реформування потребує діюча в країні система акумулювання і використання фінансових ресурсів у природоохоронній сфері. Обумовлено це, перш за все, необхідністю підвищення рівня ефективності використання коштів. Адже обсяги надходження останнім часом зростають і витрачаються переважно на безповоротній (грантовій) основі. Так, наприклад, у 2006 р. фактичні обсяги надходження коштів до охоронців сягнули 795,1 млн. грн. проти 415 млн. грн. у 2005 р. (табл. 2).

Таблиця 2. Динаміка надходження коштів до екологічних фондів України за 2000-2006 роки

(млн. грн.)

Роки	Всього	Індекс до попереднього року	У тому числі до фондів		
			державного	республіканського Автономної Республіки Крим, обласних, Київських, Севастопольського міських	місцеві (сільські, селищні, міські)
2000	123,7	-	37,4	46,5	39,8
2001	187,2	151,3	56,6	90,1	40,5
2002	188,8	100,9	65,9	89,6	33,3
2003	269,3	142,6	81,0	136,3	52,0
2004	319,4	118,6	95,9	162,2	61,3
2005	414,9	129,9	124,5	210,6	79,8
2006	795,1	191,6	516,8	193,1	85,2

Джерело: розраховано за даними Державного казначейства України.

Дані табл. 2 свідчать, що упродовж останніх семи років (2000-2006) до екологічних фондів України усіх рівнів надійшло близько 2186,4 млн. грн., в тому числі до Державного фонду – 866,1 млн. грн., до місцевих фондів усіх рівнів – 1320,3 млн. грн., що становить відповідно 39,6 і 60,4%. За абсолютними показниками акумулятори коштів Державний фонд найбільше зріс у 2006 р. – до 516,8 млн. грн. проти 124,5 млн. грн. у 2005 р. Обумовлене це тим, що Законом України “Про Державний бюджет України на 2006 рік” було передбачено концентрацію коштів від збору за забруднення довкілля у Державному фонді до 65% усіх таких надходжень. Відповідно зросла і частка спеціального фонду державного бюджету у відсотках на охорону довкілля з 16,7% у 2004 р. до 42,5% у 2006р.

Отже, істотне збільшення цього фонду перетворило його на більш повноцінне джерело фінансування природоохоронної сфери, а країну наблизило до європейських підходів що до сучасних екологічних проблем. Збільшення надходжень за забруднення

довкілля, як основної складової бази екофондів усіх рівнів, вплинуло на зростання обсягів використання коштів зазначених фондів на природоохоронні заходи.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Проведені дослідження засвідчили, що цільові екологічні фонди стали важливим джерелом поповнення грошових ресурсів для фінансування природоохоронної діяльності з усіх рівнів бюджетів країни. Водночас незважаючи на зростання надходжень до екологічних фондів усіх рівнів і збільшення обсягів фінансування природоохоронних заходів майже не поліпшується екологічний стан довкілля на території країни. У цьому зв'язку потребує подальшого вдосконалення законодавча база в частині формування екологічних фондів та охоплення державним і громадським контролем усіх забруднювачів довкілля. Важливо, на нашу думку, створити інформаційну базу даних переліку господарюючих суб'єктів, які забруднюють природні середовища, забезпечити єдиний підхід до визначення їх кількості. Особлива

увага має приділятися формуванню повноти і достовірності інформаційних ресурсів щодо діяльності екологічних фондів, як важливих джерел фінансування природоохоронних і ресурсозберігаючих заходів. Доцільно відновити позитивну національну практику видання та розповсюдження для широкого загалу річних звітів стосовно діяльності екологічних фондів України, порядку формування та використання їх коштів. І, безумовно, на часі ухвалення Верховною Радою України Закону України “Про Національний екологічний фонд”.

Список використаної літератури:

1. Програма дій “Порядок денний на XXI століття” / Пер. з англ.: ВГО “Україна. Порядок денний на XXI століття”. – К.: Інтелсфера, 2000. – 360 с.
2. Національний шлях до гармонійного розвитку. / За ред. В.Я. Шевчука. – К.: Літософт, 2002. – 50 с.
3. Національна доповідь України про гармонізацію життєдіяльності суспільства у навколишньому природному середовищі. Спеціальне видання до 5-ї Всеукраїнської конференції, міністрів навколишнього середовища “Довкілля для Європи”. – Київ, 2003. – 128 с.
4. Про природні ресурси й екологію: Збірник законів України. – Х.: ПП “Ігвіні”, 2005. – 496 с.
5. Постанова Кабінету Міністрів України від 13 січня 1992 р. № 18 “Про затвердження Порядку визначення плати і стягнення платежів за забруднення навколишнього природного середовища та Положення про республіканський позабюджетний фонд охорони навколишнього природного середовища”.
6. Міжнародний досвід застосування екологічних важелів для здійснення екологічної політики (Семінар). – К.: 1997. – 64 с.
7. Экологические фонды в странах с переходной экономикой. Организация Экономического Сотрудничества и Развития. – 1997. – 166 с.
8. Використання екологічних інструментів для здійснення природоохоронної політики в Україні. Доповідь Агенції США з Міжнародного Розвитку в Україні. Програма управління навколишнім середовищем. – 1997.
9. *Кащенко О.А.* Спеціальні екологічні фонди та форми екологічних інвестицій // *Агроінком.* – 1999. – № 6-7. – С. 36-38.
10. *Данилко В.К.* Формування та використання екологічних фондів: статистичний аналіз // *Збірник Наукових праць НДФІ,* 2002. – Вип. 3 (18). – С. 83-90.
11. Довкілля України: Стат. зб. за 2006 рік / Державний комітет статистики України: За ред. Ю.М. Остапчука. – К., 2007. – 243 с.

ДАНИЛКО Сергій Валерійович – директор приватного науково-виробничого підприємства “Данко”, здобувач НТК статистичних досліджень Держкомстату України

Наукові інтереси:

- екологічна статистика;
- статистичний аналіз;
- фінансово-економічний механізм природокористування