

**АНАЛІЗ ФОРМУВАННЯ ПРИРОДООХОРОННИХ ФОНДІВ ТА
УДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІННЯ ЇХ ВИКОРИСТАННЯМ**

Нічітайлова М.С.

У статті проаналізовано законодавчу базу порядку формування і функціонування Державного та міських фондів охорони навколишнього природного середовища. Проаналізовано заходи природоохоронних програм та засоби їх фінансування. Визначено недоліки формування програм та їх фінансування. Розроблено принципи прийняття управлінських рішень щодо визначення природоохоронних заходів у програмах.

Актуальність. Фінансове забезпечення заходів щодо охорони, відновлення та відтворення природних ресурсів є матеріальною основою удосконалення управління природокористуванням на державному та регіональному рівнях. Аналіз формування державного та міських фондів охорони природи та бюджетних надходжень загальнодержавного і регіональних рівнів показав наступне. Платежі за використання природних ресурсів та екологічні податки склали 5% надходжень. З одного боку, підвищення платежів за природокористування призведе до росту собівартості продукції, росту її ціни та зниження платоспроможного попиту на неї. З іншого боку, коштів, одержаних за рахунок природних платежів, не вистачає на здійснення природоохоронних заходів по всім природним ресурсам, що потребують захисту, відновлення та відтворення. Таким чином, питання ефективного розподілу та перерозподілу коштів бюджетного та позабюджетного фондів, що використовуються на охорону довкілля, прийняття ефективних управлінських рішень щодо формування природоохоронних програм та заходів в границях існуючих фінансових, матеріальних та кадрових ресурсів є актуальним.

Аналіз існуючих публікацій. Аналіз існуючої нормативно-правової бази показав, що в Україні фінансування природоохоронних заходів відбувається за рахунок витрат державного та місцевого бюджетів і позабюджетних фондів.

Так у законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» визначено, що державний фонд охорони навколишнього природного середовища утворюється за рахунок:

- а) частини екологічного податку згідно із законом;
- б) добровільних внесків підприємств, установ, організацій, громадян та інших надходжень;
- г) частини грошових стягнень за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища в результаті господарської та іншої діяльності, згідно з чинним законодавством.

В Україні можуть утворюватись й інші фонди для стимулювання і фінансування заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки [1].

Існує багато публікацій відносно формування та функціонування державних цільових програм. Так, авторами визначаються основні причини не ефективності функціонування системи державних цільових програм та тенденції щодо удосконалення механізму управління екологічними цільовими програми [7].

Невисокий рівень фінансування держаних цільових програм позначається на їх економічній і соціальній ефективності.

Діагностика виконання екологічній цільових програм свідчить про необхідність проведення моніторингу етапів виконання програмних завдань і заходів, що дасть змогу вирішувати такі задачі: виявляти проміжні результати реалізації програм; давати оцінку ефективності отриманих результатів; виявляти необхідність корегування програм [6].

Мета статті є аналіз формування природоохоронних фондів та удосконалення управління їх використанням.

Основна частина. В Україні фінансування природоохоронних заходів відбувається за рахунок витрат державного та місцевого бюджетів і позабюджетних фондів. Законодавчою основою для формування та функціонування фондів охорони навколишнього природного середовища став Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 26.06.1991 р. [1].

Зазначені фонди формуються за рахунок:

- збору за забруднення навколишнього природного середовища;
- грошових стягнень за порушення норм і правил охорони навколишнього природного середовища та шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища в результаті господарської та іншої діяльності.

Практично головним джерелом формування фондів охорони навколишнього природного середовища є збір за забруднення довкілля. Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища»

визначено, що кошти від збору за забруднення навколишнього природного середовища розподіляються між Державним, обласними та республіканським Автономної Республіки Крим, а також місцевими (сільськими, селищними, міськими) фондами охорони навколишнього природного середовища в співвідношенні відповідно 30, 50 і 20%.

Державний бюджет і місцеві бюджети формуються за рахунок платежів за використання природних ресурсів загальнодержавного та місцевого значення. Платежі за використання природних ресурсів загальнодержавного значення в розмірі 50 % надходять до Державного бюджету України і 50 % – до місцевих бюджетів [2].

До природних ресурсів загальнодержавного значення належать:

- а) територіальні та внутрішні морські води;
- б) природні ресурси континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони;
- в) атмосферне повітря;
- г) підземні води;
- д) поверхневі води, що знаходяться або використовуються на території більш як однієї області;
- е) лісові ресурси державного значення;
- є) природні ресурси в межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення;
- ж) дикі тварини, які перебувають у стані природної волі в межах території України, її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони, інші об'єкти тваринного світу, на які поширюється дія Закону України "Про тваринний світ" і які перебувають у державній власності, а також об'єкти тваринного світу, що у встановленому законодавством порядку набуті в комунальну або приватну власність і визнані об'єктами загальнодержавного значення;
- з) корисні копалини, за винятком загальнопоширених.

Законодавством України можуть бути віднесені до природних ресурсів загальнодержавного значення й інші природні ресурси.

До природних ресурсів місцевого значення належать природні ресурси, не віднесені законодавством України до природних ресурсів загальнодержавного значення.

Державний фонд охорони навколишнього природного середовища утворюється за рахунок:

- відрахувань із місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища, розмір яких визначається Верховною Радою України;
- частини екологічного податку згідно із законом;

- добровільних внесків підприємств, установ, організацій, громадян та інших надходжень;

- частини грошових стягнень за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища в результаті господарської та іншої діяльності, згідно з чинним законодавством.

Розподіл коштів, що надходять до державного фонду охорони навколишнього природного середовища, здійснюється Кабінетом Міністрів за поданням Міністерства екології та природних ресурсів України.

Місцеві фонди охорони навколишнього природного середовища утворюються в межах єдиного фонду відповідної Ради народних депутатів за рахунок:

а) платежів за забруднення навколишнього природного середовища в розмірі 70 % – у місцевий бюджет, 20 % – в обласний бюджет;

б) частини грошових стягнень за порушення норм і правил охорони навколишнього природного середовища та шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища в результаті господарської та іншої діяльності, а саме:

- 50 % суми штрафів, стягнутих із посадових осіб за правопорушення в галузі охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів;

- 50 % коштів, стягнутих із громадян за шкоду, заподіяну природним ресурсам порушенням природоохоронного законодавства;

- 80 % коштів, стягнутих із підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності, за шкоду, заподіяну природним ресурсам порушенням природоохоронного законодавства;

- 80 % коштів, отриманих від реалізації незаконно добутих природних ресурсів, або продукції, виробленої з них, чи їх вартості;

в) цільових та інших добровільних внесків підприємств, установ, організацій та громадян.

Враховуючи реальну еколого-економічну ситуацію в Україні, держава повинна формувати такий економічний механізм природокористування, який би забезпечував реальний вплив на джерела забруднення.

Порядок формування доходів Державного фонду, їх розподіл і контроль за використанням коштів, згідно з цільовим призначенням, встановлено Положенням про Державний фонд.

Відповідно до цього Положення головним розпорядником коштів Державного фонду є Міністерство екології та природних ресурсів України в особі його міністра.

Забороняється використання коштів Державного фонду на заходи, не передбачені постановами Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку видів діяльності, що належать до природоохоронних заходів» та «Про внесення змін до Переліку видів діяльності, що належать до природоохоронних заходів».

Кошти Державного фонду використовуються повністю в якості безповоротних грантів, оскільки в чинному законодавстві не передбачена можливість фінансування за поворотною схемою (позики, кредити тощо).

Відповідно до Положення про Державний фонд розроблено Порядок планування та фінансування природоохоронних заходів із Державного фонду.

Згідно з цим Порядком основою для розгляду включення природоохоронних заходів до проекту Переліку є запити про фінансування природоохоронних заходів із Державного фонду, який підписується керівником і головним бухгалтером власні кошти підприємств.

У загальній структурі витрат на охорону навколишнього природного середовища найбільшу питому вагу мають власні кошти підприємств.

Поточні витрати – це витрати на підтримання основних фондів у належному стані (зарплата працівників, матеріали та ін.).

Інші джерела.

Важливим джерелом фінансування природоохоронної діяльності є зарубіжна технічна допомога. Сьогодні в Україні міністерства, відомства, органи місцевого самоврядування, підприємства отримують різноманітну технічну допомогу у формі грантів і пільгових кредитів.

З метою забезпечення вирішення гострих екологічних проблем, поліпшення фінансування природоохоронних заходів та сприяння впровадження економічного механізму і забезпечення охорони навколишнього природного середовища в області діє «Міський фонд охорони навколишнього природного середовища міста Одеси».

Міський фонд охорони навколишнього природного середовища міста Одеси (далі - Фонд), створено відповідно до пункту 25 частини 1 статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», статті 47 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища».[3]

Використання коштів Фонду затверджується та контролюється Одеською міською радою.

Фонд утворюється у складі бюджету міста Одеси за рахунок:

- частини екологічного податку згідно із законом;
- частини грошових стягнень за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища в результаті господарської та іншої діяльності згідно з чинним законодавством;
- цільових та інших добровільних внесків підприємств, установ, організацій та громадян;
- інших джерел, не заборонених чинним законодавством.

Нормативи відрахувань екологічного податку та грошових стягнень, що зараховуються до Фонду, визначаються Бюджетним кодексом України та Законом України «Про Державний бюджет України» на відповідний рік.

Кошти Фонду можуть використовуватись тільки для цільового фінансування природоохоронних та ресурсозберігаючих заходів, в тому числі наукових досліджень з цих питань, ведення державного кадастру територій та об'єктів природно-заповідного фонду, а також заходів для зниження впливу забруднення навколишнього природного середовища на здоров'я населення та на фінансування природоохоронних заходів, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 17.09.1996 року № 1147 «Про затвердження переліку видів діяльності, що належать до природоохоронних заходів».

Невикористані в поточному році кошти Фонду вилученню не підлягають і переходять на наступний рік.

Фонд створено з метою фінансування природоохоронних заходів та заходів, пов'язаних з раціональним використанням і збереженням природних ресурсів (далі - природоохоронні та ресурсозберігаючі заходи).

В Україні можуть утворюватись й інші фонди для стимулювання і фінансування заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки.

Основними пріоритетними напрямками спрямування коштів обласного фонду охорони навколишнього природного середовища є:

- розробка та здійснення регіональних програм охорони довкілля і раціонального використання природних ресурсів;
- стабілізація екологічної рівноваги в гірничо-хімічних та гірничо-видобувних регіонах області;
- здійснення системи заходів, спрямованих на зниження впливу забруднення довкілля на стан здоров'я і умов проживання населення;
- попередження та ліквідація аварійних екологічних ситуацій;

- проведення робіт щодо впорядкування та охорони природно-заповідних територій;
- здійснення заходів, пов'язаних з відтворенням та охороною природних ресурсів;
- організація моніторингу навколишнього природного середовища, створення системи та банку екологічної інформації;
- розробка і впровадження економічного механізму природокористування та екологічних нормативів і стандартів;
- проведення науково-практичних конференцій і семінарів, організація виставок, реклами та інших заходів щодо пропаганди екологічних знань, видання поліграфічної продукції з екологічної тематики.

Першочерговим правом уведення природоохоронних заходів до проекту Переліку на плановий рік є:

- державне та регіональне значення об'єкту (заходу);
- наявність рішень Кабінету Міністрів України, обласної ради та облдержадміністрації по даному заходу;
- висока ступінь готовності об'єкту (робіт) до проведення заходу;
- співфінансування за усіма джерелами акумулювання коштів збору за забруднення довкілля (Державний бюджет, Державний фонд охорони природного навколишнього середовища, місцевий бюджет, інші кошти);
- спрямування з місцевого бюджету на реалізацію екологічного заходу не менше 20 % коштів від його загальної вартості.

Одеса, будучи одночасно і містом-курортом і крупним промисловим центром, в якому сконцентрована вся транспортна розв'язка (автомобільна, залізнична, морська), зазнає серйозної антропогенне навантаження.

Значне різноманіття природних і соціально-економічних умов міста, вигідне економіко-географічне розташування території, багаті рекреаційні ресурси сприяли розвитку багатопрофільного, достатньо складного промислово - господарського комплексу з транспортно-розподільчими функціями, розвиненими галузями соціальної сфери в поєднанні з наявною курортною інфраструктурою та потенційно перспективною індустрією туризму.

Екологічна політика обласної ради базується на Стратегії державної екологічної політики України на період до 2020 року та спрямована на вирішення регіональних проблем екологічного напрямку, які отримали своє відображення у відповідних програмах, а саме, перелік діючих програм :

- Регіональна програма поводження з токсичними відходами в Одеській області на 2008-2015 роки;
- Програма формування національної екологічної мережі в Одеській області на 2005-2015 роки;
- Регіональна програма збереження та відновлення водних ресурсів у басейні Куяльницького лиману на 2012-2016 роки;
- Регіональна програма “Ліси Одещини” на 2011-2016 роки;
- Регіональна програма будівництва, реконструкції та модернізації об’єктів інфраструктури Одеської області на 2012-2015 роки;
- Комплексна програма охорони довкілля, раціонального використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки в Одеській області на 2014-2019 роки. [4]

Планується до розробки Регіональна програма «Про поводження з побутовими відходами в Одеській області» та програма розвитку мінерально-сировинної бази Одеської області.

Згідно «Програми охорони і поліпшення стану навколишнього природного середовища м. Одеси на 2013 - 2016 роки» метою програми є поліпшення екологічного стану прибережної зони, охорона атмосферного повітря, водних ресурсів, раціональне використання земель, охорона тваринного світу, раціональне використання і зберігання відходів виробництва і побутових відходів, а також заходи з науки, інформації і освіти та інші заходи спрямовані на охорону і поліпшення стану навколишнього природного середовища м. Одеси.

Контроль за виконанням Програми здійснює департамент екології та розвитку рекреаційних зон, за участю департаменту культури та туризму, управління дорожнього господарства та інших виконавчих органів, визначених відповідальними за виконання програмних заходів.

Табл.1

Ресурсне забезпечення Програми «Програма охорони і поліпшення стану навколишнього природного середовища м. Одеси на 2013 - 2016 роки»

Обсяг коштів, які пропонуються залучити на виконання Програми	Етапи виконання Програми				Усього витрат на виконання Програми (тис. грн.)
	I	II	III	IV	
	2013 рік	2014 рік*	2015 рік*	2016 рік*	
Усього, в т. ч.	124829,5	-	-	-	124829,5
Державний	35179,5	-	-	-	35179,5

бюджет					
Бюджет міста Одеси	24150,0	-	-	-	24150,0
Інші джерела	65500,0	-	-	-	65500,0

**Обсяг коштів, які пропонується залучити на виконання програми у 2014-2016 роках буде визначено в межах коштів, передбачених у бюджеті міста Одеси та Державному бюджеті на відповідний рік.*

Виконання передбачених Програмою заходів дозволить досягти наступних результатів та вирішити такі проблеми:

- підвищення якості атмосферного повітря та питної води на 10 %;
- підвищення якості морської води на 20 %;
- зменшення кількості небезпечних відходів на 40 %;
- підвищення рівня безпеки і комфортності середовища існування людини на 10 %;
- підвищення іміджу Одеси в результаті дотримання державних та міжнародних екологічних стандартів [5].

На основі проведеного аналізу формування бюджетних та позабюджетних фондів охорони навколишнього середовища можна зробити такі висновки :

- бюджети формуються за рахунок екологічних податків та платежів за використання природних ресурсів;
- відсутній організаційний та економіко-екологічний механізм визначення напрямів використання бюджетних та позабюджетних коштів на природоохоронні заходи;
- не всі програми мають визначенні обсяги фінансування за рахунок державних та місцевих бюджетів та позабюджетних фондів;
- відсутні методи обґрунтування управлінських рішень адміністративних органів щодо визначення конкретних заходів з природоохорони та обсягів їх фінансування;
- відсутній моніторинг та контроль з боку адміністративних органів управління за використанням бюджетних коштів в програмах.

Виходячи з вище зазначеного автором розроблено основні принципи, які мають бути закладені в процеси прийняття управлінських рішень щодо визначення природоохоронних заходів у програмах, джерел їх фінансування та контролю виконання:

- соціо-економіко-екологічна значущість природного ресурсу;
- ступінь руйнування природного ресурсу;

- залежність ступеню руйнування природного ресурсу від часу і витрат на відновлення та відтворення природного ресурсу;
- наукова обґрунтованість управлінських рішень щодо природоохоронних заходів та їх фінансування;
- спрямованість природоохоронних програм на заходи превентивного характеру;
- зниження розпорошення коштів між багатьма програмами, а концентрація їх на найбільш важливих для природного середовища регіону;
- моніторинг, аналіз та контроль надходження коштів по обсягам, терміну напрямом освоєння;
- верифікація проведених природоохоронних заходів та обсягів їх фінансування;
- реагування на відхилення від програмних заходів та їх коректування.

Висновки та рекомендації. Існуючі природоохоронні програми формуються за рахунок Державного бюджету України, обласних та міських бюджетів і позабюджетних фондів охорони навколишнього природного середовища. Управління виконанням програм знаходиться на досить низькому рівнях. Практично не здійснюється моніторинг, аналіз та контроль виконання програмних заходів та їх фінансування. Адміністративні рішення щодо формування поресурсних природоохоронних програм не мають наукового обґрунтування. Визначені принципи формування та реалізації програм охорони природного середовища направлені на покращення якості управління та подальше удосконалення адміністративних заходів щодо їх ефективного та своєчасного виконання.

Література

1. Закон України від «Про охорону навколишнього природного середовища» [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://sfs.gov.ua/fizichnim-osobam/zakonodavstvo/zakoni-ukraini/58975.html>
2. «Державний бюджет України»[Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/80-19>
3. Положення «Про затвердження Положення про міський фонд охорони навколишнього природного середовища міста Одеси» [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://omr.gov.ua/ua/acts/council/48162/>

4. Перелік діючих регіональних цільових та комплексних програм Одеської області [Електронний ресурс] - Режим доступу: http://oblrada.odessa.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=411%253A-----2011-&Itemid=192&lang=uk

5. Програма охорони і поліпшення стану навколишнього природного середовища м. Одеси на 2013-2016 роки [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://omr.gov.ua/ru/acts/council/69969/>

6. Екологоорієнтоване стратегічне планування розвитку територій./ [Н.І.Хумарова] ; - Одеса,2011.- 408с.

7. Проблеми формування та реалізації державних цільових програм./ [А.І.Малярчук]//Стратегічнапанорама.-2004.-№3.

Abstract

Nichitailova M.S.

Analysis of the formation of environmental funds and improving the management of their use

The article analyzes the legal framework of formation and functioning of the State and municipal funds of Environmental Protection.

Analyze measures of environmental programs and their means of financing. Identify gaps formation programs and their funding. The principle of management decision-making to determine the environmental measures in the programs.