

УДК 330.15

Міщенко В.С. (Україна, Київ)

ЧИ Є ПРОГРЕС У ПРИРОДООХОРОННОМУ ФІНАНСУВАННІ В УКРАЇНІ?

Неодмінною передумовою вирішення в Україні основних екологічних проблем є належне фінансування. Розробка стратегії національної екологічної політики, яку завершує Мінприроди України, посилює роль планування у сфері фінансування природоохоронної діяльності і формування джерел надходження відповідних коштів. Саме це має стати гарантією чи пересторогою того, що зазначена стратегія не перетвориться у звичайну декларацію про добрі наміри.

Базовим критерієм щодо оцінки рівня природоохоронних витрат служить передусім їх частка у видатках державного бюджету України. У 2006-2007 роках вона знаходилась у межах 0,91- 0,98%. Не виходить ця частка із зазначених меж у 2008 та (згідно з бюджетом) у 2009 році (в останньому випадку це 2832,2 млн. грн.). Можна сказати, таким чином, що видатки здійснюються стабільно у відповідності із зростанням доходів бюджету. Однак, якщо взяти до уваги показники 2002-2004 років, коли частка таких видатків становила 1,2-1,3%, то точніше буде говорити про регрес фінансування.

Якщо в цьому відношенні звернутися до висновків міжнародних експертів [1]*, то вони фіксують щодо України скорочення сукупних природоохоронних витрат як у відсотках до ВВП, так і відносно загальних державних витрат (мова йде про період 2000-2005 років). При цьому зазначається, що в абсолютному вимірі сукупні природоохоронні витрати демонструють певне збільшення.

Таким чином, наша і зарубіжних фахівців оцінки стану фінансування природоохоронної діяльності є, по суті, тотожними, однак з поправкою на те, що ми пролонгували аналіз на 2006-2008 роки.

Зазначену вище стабілізацію частки фінансування в останні роки загалом можна оцінювати як певний позитив – але лише в тому випадку, якщо абстрагуватись від абсолютного рівня витрат та від масштабів екологічних проблем, що накопичилися в країні. Якщо ж врахувати останнє, то мову треба вести про стагнацію видатків, яка не дозволяє працювати на перспективу. Саме про стагнацію має йти мова, оскільки вони (видатки) знаходяться в простій кореляції з темпами економічного зростання.

До системи державного (суспільного) фінансування додається корпоративне. Його частка в загальних витратах на природоохоронну діяльність є домінуючою, але витрати ці є переважно експлуатаційними. Протягом 2000-2007 років природоохоронні витрати підприємств, установ і організацій демонструють загалом позитивну динаміку. Однак ця динаміка помітно відстає від темпів розвитку промисловості, що об'єктивно має розцінюватись як погіршення фінансування.

Державне фінансування природоохоронних витрат за європейською практикою займає особливе місце. В Україні на державний сектор припадає зараз 13-14% загальних витрат *, що різко дисонує з показниками розвинених країн. Так в країнах ОЕСР це в середньому – 55%, а у Польщі – 35-40%. Відносно невеликою є в Україні також інвестиційна складова фінансування. Хоча вона характеризується тенденцією до зростання, але є найнижчою серед країн східноєвропейського регіону. В той же час відповідні порівняння не можна вважати повністю коректними, оскільки система класифікації щодо фінансування природоохоронних витрат в Україні на цей час ще не відповідає міжнародній практиці і стандартам, а збір економічних даних щодо довкілля не набув системного характеру.

Деталізуючи вищевикладене зазначимо наступне.

*ЯПрогрессияуправленияияприродоохраннойдеятельностьюявжстранахВосточной Европы, Кавказая, яЦентральной Аз, , яДо*лад э*спертов ОЭСР на 5-ом совещан, , СНГ по реал, зац, , ПДООС, Брюссель, 15-16мар2ая2007я гз(ENV/ЕРОС/ЕАРя(2007)1)я

кя Вя зазначеномуя кон2екс2іям, я нея я вважаюя можл, в, мя я враювува2, я я загалній сумія в, 2ра2я державнея фінансуванняяСрограмяяСро2, СаводковогояяСро2, зсувногоязаэ, с2у,яяборо2ьб, язяСід2оСленням,яая2акожя чорноб, льськ, э,яяякячас2ояэочіяназ, ваю2ьсяяекологічн, м, ,яеяскорішеясоціальн, м, яяч, ясСрямован, м, яная Содоланняянаслідкьяэ2, эійногоял, эая2ощоэяя

- неформованість розділів "Охорона навколишнього природного середовища" у більшості місцевих бюджетів.

Система еколого-економічного регулювання та фінансування природоохоронної діяльності в Україні поки що перебуває в процесі становлення і в ряді сегментів залишається нерозвиненою. Передусім потребує розширення база екологічного оподаткування, недостатніми за європейськими мірками є фінансові можливості природоохоронної діяльності. Не повною мірою задіяні ринково-економічні інструменти впливу та важелі стимулювання екологоорієнтованої поведінки суб'єктів господарювання. Слабкий розвиток отримав механізм здешевлення кредитів комерційних банків і система податкових пільг, практично не працює механізм коротко- і довгострокового кредитування природоохоронних заходів, обмежене застосування знаходить екологічне страхування тощо.

Реалізація стратегії національної екологічної політики має базуватися на системному розширенні фінансової бази охорони навколишнього природного середовища та на її відповідному збалансуванні із ВВП і доходами державного бюджету. На шляху прогресивного збільшення фінансових ресурсів екологічної сфери планові позиції повинні включати:

- збільшення частки видатків державного бюджету за напрямом "Охорона навколишнього природного середовища" зі стартових показників 0,93-0,98 % до 1,3-1,4% на першому етапі (через 4-5 років) до 1,7-1,8% на другому (у 2020 році);

- збільшення частки спеціального фонду державного бюджету у природоохоронних видатках – до 50-55% і надалі до 70%;

- збільшення частки природно-ресурсних платежів у доходах зведеного бюджету до 4,0-4,1% через 4-5 років і до 4,5-4,6% у 2020 році (без урахування рентної плати за нафту, конденсат і природний газ);

- збільшення обсягу надходжень коштів до фондів охорони навколишнього природного середовища зі стартових 768-1050 млн. грн. до 1600-1800 млн. грн. на першому етапі і до 3400-3800 млн. грн. на другому – у 2020 році (в поточних цінах).

До передумов досягнення зазначених показників належить:

- реформування системи платежів (зборів) за спеціальне використання природних ресурсів з визначенням механізмів акумуляції та цільового природоохоронного спрямування відповідних коштів;

- розширення і зміцнення бази екологічного оподаткування та сфери відповідного регулювання на шляху, зокрема, впровадження "продуктових" та інших екологічних податків, диверсифікації економіко-екологічних інструментів;

- поступове підвищення рівня платежів за забруднення з поетапним переходом на систему комплексних природоохоронних дозволів.

Окремо стоять завдання по реалізації тих напрацювань щодо природно-ресурсних і рентних платежів та екологічного податку, які передбачені Стратегією реформування податкової системи (схваленої Урядом у 2008 році) і які стосуються як розширення бази екологічного оподаткування, так і суттєвих змін у нормативній базі платежів.

Негативні тенденції в системі мобілізації й використання коштів на природоохоронну діяльність, на яких ми тут зупинились, ще не стали **об'єктом належної уваги з боку громадськості**. Не викликав адекватної реакції, зокрема, зрив "Загальнодержавної програми поводження з токсичними відходами", що є життєво важливою для України і яка була затверджена відповідним законом. За матеріалами аудиту, проведеного Рахунковою палатою України, рівень фінансування Програми з урахуванням інфляційного чинника можна оцінити в 4-5% від запланованого. Відповідними є і результати виконання програми.

Кричущим фактом є нецільове використання коштів Державного фонду охорони навколишнього природного середовища. Як тільки відповідне джерело природоохоронного фінансування з 2006-го року суттєво зросло, у нього зразу з'явилося замість одного (Мінприроди України) шість розпорядників коштів.

На зазначене джерело було спрямовано фінансування заходів, пов'язаних із захистом від підтоплення сіл і сільськогосподарських угідь, з протипаводковим захистом, ліквідацією гірничохімічних підприємств, утилізацією твердого ракетного палива, з підтримки безпеки у зонах відчуження і виселення, нарешті, із запобігання розповсюдженню збудників інфекційних хвороб.

Відаючи належне важливості і невідкладності вирішення перелічених проблем, слід наголосити, що **їдеться про використання коштів, які отримуються переважно за забруднення**

атмосферного повітря і водних джерел, розміщення відходів. Прямо чи опосередковано вони (ці кошти) є ціною за погіршення здоров'я громадян України. Таким чином, як за соціально-економічними, так і за моральними передумовами відволікання коштів екологічного фонду на цілі, відмінні від природоохоронних, є неприпустимим. А це здійснюється уже три роки при тому, що в Україні не створено інфраструктури поводження з відходами, що в Україні не зменшується обсяг шкідливих викидів в атмосферне повітря та скидів забруднених вод.

Неоднозначно сприймається рішення Уряду щодо спрямування домінуючої частки коштів від зборів за забруднення навколишнього природного середовища на місцевий рівень. Як свідчить наявний досвід, це не забезпечує їх ефективного використання. При цьому **різко скорочується частка спеціального фонду у видатках державного бюджету на природоохоронну діяльність** (що демонструє бюджет на 2009 рік), а це не кореспондується з європейською практикою. Погіршуються перспективи створення повноцінного національного екологічного фонду.

Прикро, що тенденції в природоохоронному фінансуванні в Україні більше досліджуються експертами ОЕСР та Світового банку, ніж вітчизняними фахівцями і вченими. І Уряд, схоже, це цілком задовольняє. Між тим їх аналіз значною мірою є механічним, не позбавленим досить грубих помилок (що демонструє і доповідь, згадана на початку статті), і не фіксує багатьох специфічних моментів.

Відсутня увага до питань екологічного фінансування і в порядку денному екологічних конференцій в Україні. Очевидно їх вважають надто специфічними. Нас, значить, не турбує, що реальне фінансування природоохоронної сфери в Україні знаходиться у зворотній пропорції з кількістю концепцій, стратегій і програм щодо вирішення проблем довкілля? Адже за таких обставин – коли наміри не підкріплюються належною оцінкою витрат, турбота про екологічне благополуччя країни виглядає вдаваною.

В цьому контексті, говорячи про розширення участі громадськості, слід усвідомлювати, що, якщо пропозиції і документи про вирішення екологічних проблем не завершуються з'ясуванням їх фінансового підґрунтя, то це звичайні декларації.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Прогресс в управлении природоохранной деятельностью в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии. Доклад экспертов ОЭСР на 5-ом совещании СНГ по реализации ПДООС, Брюссель, 15-16 марта 2007 г.