DOI: [10.32702/2307-2105-2020.3.72](https://doi.org/10.32702/2307-2105-2020.3.72)

УДК 336.2 : 504

*I. С. Сагайдак,
к. т. н., доцент,
доцент кафедри товарознавства та техногенно-екологічної безпеки,
Університет державної фіскальної служби України
ORCID: 0000-0002-7186-8830
В. П. Биховченко,
к. е. н., доцент,
доцент кафедри фінансів імені Л.Л. Тарангул,
Університет державної фіскальної служби України
ORCID: 0000-0002-7225-4646*

ЩОДО ЦІЛЬОВОГО ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ ФОНДІВ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА

*I. Sahaidak
PhD in Technical Sciences, Associate Professor of the Department
of Commodity Science and Technogenic and Ecological Safety,
University of State Fiscal Service of Ukraine
V. Bykhovchenko
PhD in Economics, Associate Professor,
Associate Professor, Department of Finance, L. L. Tarangul
University of State Fiscal Service of Ukraine*

ON THE TARGET USE OF ENVIRONMENTAL PROTECTION FUNDS

В даній статті досліджено вітчизняну практику фінансування заходів щодо охорони довкілля, а саме формування та функціонування цільових фондів охорони навколишнього природного середовища. Розглянуто порядок розподілу коштів екологічного податку, як основного джерела поповнення екологічних фондів і проаналізовано неефективність його використання. Наведено приклади нецільового використання державних коштів на природоохоронні заходи, як на державному так і на місцевому рівнях, що є порушенням чинного законодавства. Обґрунтовано, що витрати державного бюджету на охорону довкілля не можуть відігравати значну роль у вирішенні екологічних проблем. Виділено ряд негативних закономірностей використання коштів екологічних фондів. Запропоновано необхідність створення позабюджетного Державного екологічного фонду з визначенням чітких напрямків прозорого та цільового використання коштів.

Meeting the environmental commitments it has undertaken Ukraine, before the World Society, requires significant investment. This requires effective mechanisms for raising funds. This paper explores the domestic practice of financing measures for the protection of the environment, namely the formation and operation of trust funds protection of the environment. A retrospective is given the formation of environmental funds in Ukraine. It is shown that contrary to the current one

legislation, financing of environmental measures is carried out under state target programs at the expense of the State budget.

A special procedure for the distribution of environmental tax funds is considered, as the main source of the replenishment of environmental funds. The dynamics are analyzed environmental tax revenues that far exceed budget expenditures by targeted environmental measures that are both ineffective and inappropriate use of environmental tax.

Examples of misuse of public funds for nature conservation measures, both at the state and local levels, are available violation of current legislation.

As a result of the analysis of the use of environmental funds, a number has been identified negative patterns, including manipulation by authorized bodies a list of measures that are only conventionally environmentally friendly or not in general; lack of monitoring of the effectiveness of environmental measures; lack of proper planning for allocating funds for environmental protection measures.

It is shown how poor environmental spending is, especially compared to EU countries. It is substantiated that the expenditures of the state budget for the environment are not can play a significant role in solving environmental problems. Suggested renewal and increase of targeted use of environmental funds tax and the formation, for this purpose, of the extrabudgetary State Protection Fund of the environment with the definition of clear directions the use of funds and the creation of independent, effective, transparent a tool for financing conservation activities based on a successful one experience of some EU countries.

Ключові слова: *фінансування природоохоронних заходів; цільові фонди охорони навколишнього природного середовища; екологічний податок; розподіл коштів екологічного податку; державний бюджет.*

Keywords: *financing of environmental measures; trust funds environmental protection; environmental tax; distribution environmental tax funds; the state budget.*

Постановка проблеми. Ратифікувавши Угоду про асоціацію з Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії, Україна взяла на себе ряд зобов'язань, зокрема посилення природоохоронної діяльності (умови Глави 6 «Навколишнє середовище» й Додатку XXX до цієї глави, що містять регламенти та директиви, які Україна повинна впровадити в обумовлений період часу для реалізації довгострокових цілей сталого розвитку і зеленої економіки). Виконання цих зобов'язань потребує значних капіталовкладень як від держави, так і від підприємств. Для впровадження природоохоронних заходів, враховуючи їх складність і високу вартість, необхідні дієві механізми залучення коштів.

Відповідно до чинного законодавства України [1], фінансування заходів щодо охорони навколишнього природного середовища (НПС) здійснюється за рахунок Державного бюджету України, місцевих бюджетів, коштів підприємств, установ та організацій, фондів охорони НПС, добровільних внесків та інших коштів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Фінансово-економічний механізм природоохоронної діяльності, зокрема функціонування, напрямки розвитку і роль фондів охорони НПС, досліджувався такими вченими як О. Новицька, О. Веклич, М. Матвєєв, О. Мерза, В. Кравців, М. Хвесик, М. Ігнатенко, Л. Мельник, О. Врублевська, М. Проскурня, А. Кернична, С. Данилко та ін.

Однак цілеспрямоване використання фондів охорони НПС досліджено не достатньо та потребує поглибленого аналізу.

Тому, **метою даної статті** є дослідження формування цільових фондів охорони НПС та аналіз ефективності їх використання.

Виклад основного матеріалу дослідження. З метою фінансування природоохоронних та ресурсозберігаючих заходів відповідно Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» утворюються цільові фонди охорони НПС на державному та місцевому рівнях, так звані екологічні фонди. Ідея екофондів полягає в тому, щоб забруднювачі фінансували відновлення чи покращення об'єкта, який зазнає забруднення чи погіршення внаслідок їх діяльності. Виходячи з досвіду світової практики, вважається, що цільові надходження є надійним способом забезпечення джерел фінансування. І тому екологічні фонди розглядаються як канали цільових надходжень на спільні витрати по захисту довкілля.

Проте, в Україні складається парадоксальна ситуація: підприємства, які забруднюють довкілля сплачують за це кошти, тоді як більшість екологічних проблем досі залишаються невирішеними і, як наслідок, стан НПС погіршується.

Стягнення коштів для формування джерела фінансування природоохоронних заходів розпочалися в Україні ще з 1992 р. у вигляді плати за забруднення НПС до позабюджетного Фонду охорони НПС на

загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях; з 1998 р. відповідно до Постанови КМУ «Про затвердження Положення про Державний фонд охорони навколишнього природного середовища» від 7.05.1998 р. № 634 – у вигляді плати за забруднення до місцевих фондів охорони НПС у межах місцевих бюджетів та до спеціального бюджетного фонду – Державного фонду НПС, який було створено у складі Державного бюджету України; з 1999 р. – у вигляді збору за забруднення НПС до Державного фонду охорони НПС на відповідному рівні; з 2004 р. – до позабюджетного Державного фонду стимулювання і фінансування заходів з охорони навколишнього природного середовища (Постанова КМУ від 24.05.2004 р. № 666 «Про створення Державного фонду стимулювання і фінансування заходів з охорони навколишнього природного середовища»), діяльність якого у 2005 р. була припинена відповідно Постанові КМУ «Про ліквідацію Державного фонду стимулювання і фінансування заходів з охорони навколишнього природного середовища» від 28.07.2005 р. № 661. Натомість, чинною залишалася Постанова КМУ «Про затвердження Положення про Державний фонд охорони навколишнього природного середовища» від 7.05.1998 р. № 634 (чинна зі змінами і доповненнями Постановою КМУ від 4.12.2019 р. № 1065), згідно якої Державний фонд охорони НПС став частиною Державного бюджету України.

У 2011 р. відповідно Постанови КМУ «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення природоохоронних заходів» від 28.02.2011 р. № 163 (редакція від 14.05.2019 р.) було затверджено механізм використання коштів, передбачених у державному бюджеті за цільовими програмами.

Таким чином, відповідно до чинного законодавства, мають працювати Фонди охорони НПС на державному та місцевому рівнях. Формуватися вони повинні за рахунок екологічного податку, який є основним джерелом поповнення і сплачується підприємствами з 2011 р.; частини грошових стягнень за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону НПС в результаті господарської та іншої діяльності; цільових та інших добровільних внесків підприємств, установ, організацій та громадян [1, 2]. А на даний час в Україні фінансування природоохоронних заходів здійснюється за державними цільовими програмами за рахунок коштів Державного бюджету відповідно до планів природоохоронних та ресурсозберігаючих заходів і кошторисів, що затверджуються головними розпорядниками бюджетних коштів в установленому законодавством порядку.

Відповідно до п. 16-1 ст. 29 Бюджетного кодексу України та Листа ДФС України від 16.01.2019 р. № 1422/7/99-99-12-03-04-17 «Про адміністрування екологічного податку», запроваджено особливий порядок розподілу коштів екологічного податку (табл. 1). Представлені дані свідчать, що фактично весь зібраний екологічний податок розсіюється в межах загального та спеціального фондів Державного та місцевих бюджетів.

Відповідно до чинного законодавства [1], кошти екологічних фондів повинні використовуватися виключно за цільовим призначенням – для фінансового забезпечення здійснення природоохоронних заходів, спрямованих на охорону довкілля, перелік яких прописаний Постановою КМУ № 1147 від 17.09.1996 р. (в редакції від 15.02.2019 р.) «Про затвердження переліку видів діяльності, що належать до природоохоронних заходів».

Таблиця 1.
Порядок розподілу коштів екологічного податку

%	Зарахування екологічного податку	
100	Екологічний податок, що справляється за викиди в атмосферне повітря двоокису вуглецю стаціонарними джерелами забруднення зараховується до загального фонду державного бюджету	
100	Екологічний податок, що справляється за утворення радіоактивних відходів (включаючи вже накопичені) та/або тимчасове зберігання радіоактивних відходів їх виробниками понад встановлений особливими умовами ліцензії строк до загального фонду державного бюджету зараховується до спеціального фонду державного бюджету	
45	Екологічний податок, що справляється за викиди, скиди забруднюючих речовин та розміщення відходів до загального фонду державного бюджету	
55	До спеціального фонду місцевих бюджетів (крім податку, що справляється за утворення радіоактивних відходів), у тому числі:	
	25	до сільських, селищних, міських бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад;
	30	обласних бюджетів та бюджету Автономної Республіки Крим
55	До спеціального фонду бюджетів міст Києва та Севастополя	

Джерело: складено авторами на основі даних Бюджетного кодексу України

Як видно з рис. 1, надходження від екологічного податку значно перевищують витрати бюджету на цільові природоохоронні заходи, що має ознаки неефективного та нецільового використання екологічного податку і є

порушенням чинного законодавства. Крім цього, за рахунок маніпуляцій законодавства фінансуються програми, які є тільки умовно природоохоронними або не є такими взагалі.

Рис. 1. Динаміка надходжень та видатків екологічного податку на природоохоронні заходи з Державного бюджету України, млн. грн.

Джерело: складено авторами на основі даних Міністерства фінансів України

Так, наприклад, у 2013 р. Бюджетним Кодексом України передбачалося, що 33 з 53%, а з 2014 року – 50 з 65% коштів, які надходять до спеціального фонду державного бюджету, підуть на фінансове забезпечення виключно цільових проектів екологічної модернізації підприємств у межах сум сплаченого ними екологічного податку в порядку, установленому КМУ. Проте жодному підприємству України не вдалося скористатися цією нормою через тривалу розробку підзаконних актів [3].

Згідно з даними 2018 року, частка доходів екологічної сфери (рендна плата, екологічний податок, спецдозволи, штрафи) в державному бюджеті склали понад 52 млрд. грн., з яких 4,6 млрд. грн. було виділено на забезпечення діяльності відповідних центральних органів державної влади і екологічного контролю, і, лише 4,2 млрд. грн. (8%) були виділені на впровадження природоохоронних заходів. До спеціального фонду було зараховано лише 513,5 млн. грн., які були витрачені на функціонування об'єктів Чорнобильської зони відчуження. А на бюджетну програму за кодом 2401270 «Здійснення природоохоронних заходів» було виділено лише 361 млн. грн. [4].

Якщо проаналізувати Додаток до Постанови Кабінету Міністрів України від 24.04.2019 р. № 393 «Розподіл за напрямками (заходами) коштів, передбачених у державному бюджеті за програмою 2401270 «Здійснення природоохоронних заходів» на 2019 рік», то сюди входять кошти, виділені на апарат Мінприроди (5 323,764 тис. грн.), в основному на розробку різного виду документації, забезпечення матеріально-технічної бази заповідників, парків тощо, створення відеоматеріалів про установи природно-заповідного фонду України, на реконструкції приміщень, придбання приладів та меблів для облаштування адміністративних будівель парків, заповідників, придбання спеціальних транспортних засобів і т.д.

В Державному бюджеті на 2020 рік закладено 496,356 млн. грн. на фінансування природоохоронних заходів (табл. 2). Ці кошти буде спрямовано, зокрема, на онлайн моніторинг якості повітря; реформування екоінспекції; утилізацію непридатних та заборонених до використання хімічних засобів для рослин; утилізацію небезпечних відходів; мобільні екологічні лабораторії; винесення в натуру меж об'єктів природно-заповідного фонду.

Цілком очевидно, що такі витрати не можуть відігравати значну роль у вирішенні екологічних проблем, а тим більше – виконання зобов'язань, які взяла на себе Україна перед світовим товариством в сфері охорони НПС. Для порівняння: в середньому країни ЄС витрачають 0,8% від свого ВВП на захист довкілля (наприклад, в Польщі середньорічні обсяги фінансування природоохоронних програм складають 1-1,3 млрд. євро) [4].

Таблиця 2.
Кошти закладені в державному бюджеті на 2020 рік за цільовими програмами
на природоохоронні заходи, тис. грн.

Код програмної класифікації видатків та кредитування державного бюджету	Найменування згідно з відомчою і програмною класифікаціями видатків та кредитування державного бюджету	Спеціальний Фонд
2401270	Здійснення природоохоронних заходів, зокрема з покращення стану довкілля	450 300,5
2401210	Державна цільова екологічна програма першочергових заходів приведення у безпечний стан об'єктів і майданчика колишнього уранового виробництва виробничого об'єднання «Придніпровський хімічний завод» на 2019-2023 роки	44 555,5
2401500	Здійснення заходів щодо реалізації пріоритетів розвитку сфери охорони навколишнього природного середовища	500
2401530	Державна підтримка заходів, спрямованих на зменшення обсягів викидів (збільшення абсорбції) парникових газів, у тому числі на утеплення приміщень закладів соціального забезпечення, розвиток міжнародного співробітництва з питань зміни клімату	1 000
Разом		496,356

Джерело: складено автором на основі Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік»

Таким чином, в результаті аналізу використання коштів екологічних фондів можна виділити ряд негативних закономірностей [3-6]:

1. Маніпуляція уповноваженими органами переліком заходів, а саме підведення під нього заходів, які де-факто не є природоохоронними. Наприклад, фінансування ремонту міських парків, скверів та бульварів, проведення благоустрою, будівництво та облаштування притулку для утримання безпритульних тварин, укріплення берегів річок і проведення днопоглиблювальних робіт тощо; проведення конференцій, різноманітних конкурсів, фестивалів та екологічних свят, друк літератури; косіння трави і санітарне обрізання дерев.

2. Постанова КМУ «Про природоохоронні заходи» фактично дозволяє провести будь-який захід, якщо його правильно подати та прописати, навіть якщо його результати будуть відверто шкідливими для довкілля (наприклад, використання пестицидів в лісовому господарстві);

3. Відсутній моніторинг ефективності природоохоронних заходів. Серед яскравих прикладів – держава щорічно виділяє кошти для лісгоспів на «боротьбу з пильщиком». Немає жодних даних, які б підтверджували ефективність таких заходів. Схожа ситуація із заходами по розчищенню русел річок, ефективність і правильність виконання яких під питанням.

4. Відсутність системи належного планування виділення коштів на природоохоронні заходи. Для прикладу, у 2018 р. на реконструкцію очисних споруд з державного бюджету виділено 10 млн. грн. і дотепер їх не введено в експлуатацію. Непоодинокі випадки, коли кошти переходячи до місцевих бюджетів спрямовуються на інші цілі (наприклад, замість розчищення русла річки будують футбольні поля зі штучним газоном тощо). Іншим прикладом є виділення коштів на заходи наприкінці року, коли часу на виконання немає; так, в грудні 2018 р. реалізовувались деякі проекти з укріплення берегів, а самі роботи здійснювалися за 2 дні (за час, якого недостатньо для якісного виконання заходу).

5. Прикладом неефективного використання екологічних коштів на місцевому рівні є випадки, коли області з найбільш високою концентрацією промисловості і більшими обсягами забруднень, витрачали на природоохоронні заходи мізерні суми, а то й зовсім нічого (2017 рік). І навпаки, регіони з порівняно благополучною екологічною ситуацією витрачали за цільовим призначенням до 80% отриманих від екоподатку коштів.

Висновки. Реалізація міжнародних зобов'язань України у сфері охорони НПС неможлива без фінансового забезпечення екологічної модернізації підприємств, яким необхідно привести свою діяльність до високих європейських стандартів. Тому очевидним є термінове відновлення і підвищення обсягів цільового використання коштів екологічного податку та утворення з цієї метою позабюджетного Державного фонду охорони навколишнього природного середовища з визначенням чітких напрямків використання коштів та створення незалежного, ефективного, прозорого інструменту для фінансування природоохоронних заходів на основі успішного досвіду деяких країн ЄС.

Список літератури.

1. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 р. № 1264-XII. Дата оновлення : 18.12.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12> (дата звернення: 08.02.2020 р.).
2. Про затвердження Положення про Державний фонд охорони навколишнього природного середовища : Постанова Кабінету Міністрів України від 7.05.1998 р. № 634. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/634-98-%D0%BF> (дата звернення: 02.02.2020 р.).
3. Куцевол А. Що таке екологічні фонди та які проблеми вони вирішують? URL: <https://blog.liga.net/user/akutsevol/article/34890> (дата звернення: 12.03.2020 р.).
4. Войцеховська А., Норенко К., Тестов П. Чисте довкілля – здорове майбутнє: нова політика використання коштів спеціальних фондів охорони навколишнього природного середовища : Аналітичний документ. Київ : ЕПЛ, 2018. 18 с.
5. Гордей О. Д., Биховченко В. П., Суханова А. В., Новицька О. В. Державні цільові фонди : навч. посіб. Ірпінь : УДФС, 2018. 290 с.
6. Чому мільярди гривень екологічних фондів не працюють на охорону довкілля? Офіційний веб-сайт Міжнародної благодійної організації «Екологія-Право-Людина» URL: <http://epl.org.ua/about-us-posts/chomu-milyardy-gryven-ekologichnyh-fondiv-ne-pratsyuyut-na-ohoronu-dovkillya/> (дата звернення: 12.01.2020 р.).

References.

1. The Verkhovna Rada of Ukraine (1991), The Law of Ukraine “Pro okhoronu navkolyshnjogho pryrodnogho seredovyshha”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12> (Accessed 8 February 2020).
2. Cabinet of Ministers of Ukraine (1998), “Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine " Pro zatverdzhennja Polozhennja pro Derzhavnyj fond okhorony navkolyshnjogho pryrodnogho seredovyshha””, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/634-98-%D0%BF> (Accessed 2 February 2020).
3. Kucevol A. (2019), “Shho take ekologichni fondy ta jaki problemy vony vyrishujutj?” [What are environmental funds and what problems do they solve?], available at: <https://blog.liga.net/user/akutsevol/article/34890> (Accessed 12 March 2020).
4. Vojcekhovsjka A., Norenko K., Tjestov P. (2018), Chyste dovkillja – zdorove majbutnje: nova polityka vykorystannja kosktiv specialjnykh fondiv okhorony navkolyshnjogho pryrodnogho seredovyshha [A clean environment – a healthy future: a new policy on the use of funds from special environmental funds], ERM, Kyiv, Ukraine.
5. Ghordej O. D., Bykhovchenko V. P., Sukhanova A. V., Novycjka O. V. (2018) *Derzhavni ciljovi fondy* [State trust funds], USFSU, Irpin, Ukraine.
6. The official site of the International Beneficiary Organization “Ekolohiia-Pravo-Liudyna” (2018), “Chomu miljjardy ghryvenj ekologichnykh fondiv ne pracjujutj na okhoronu dovkillja?”, available at: <http://epl.org.ua/about-us-posts/chomu-milyardy-gryven-ekologichnyh-fondiv-ne-pratsyuyut-na-ohoronu-dovkillya/> (Accessed 12 January 2020).

Стаття надійшла до редакції 20.03.2020 р.