

## **ФОРМУВАННЯ ФІНАНСОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ ОТГ : ЕКОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ**

М. М. Патинська, аспірант  
Житомирського національного агроекологічного університету

Угода про асоціацію між Україною та ЄС передбачає проведення системних соціально-економічних реформ, спрямованих на демократичний розвиток, економічний добробут та зміцнення безпеки країни як основи підвищення стійкості національної економіки та виконання вимог, необхідних для набуття Україною членства в ЄС [7]. Реалізація екологічної складової Угоди вимагає приведення у відповідність вітчизняного екологічного законодавства до стандартів та норм екологічного права ЄС.

Теоретичним підґрунтям сталого розвитку об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ) є Програма дій "Порядок денний на XXI століття" ("Agenda XXI"), зокрема Глава 7 "Сприяння сталому розвитку населених пунктів", якою враховано право сторін визначати політику сталого розвитку, рівень охорони довкілля відповідно до міжнародно визнаних принципів і угод (стаття 290) [7].

Пріоритетним пунктом Дорожньої карти та Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» є програма збереження навколишнього природного середовища. Сталий розвиток передбачає вирішення соціально-економічних питань, підтримання збалансованого стану довкілля та природно-ресурсного потенціалу планети з метою

збереження навколишнього природного середовища як для нинішніх, так і для майбутніх поколінь.

Згідно зі стандартами ЄС, проектом Єдиної комплексної стратегії та плану дій розвитку сільського господарства й сільських територій на 2015 – 2020 рр. як результат взаємодії економічного та соціального аспектів визначено завдання справедливого розподілу ресурсів усередині одного покоління; екологічного й економічного – вартісної оцінки впливів на довкілля; соціального й екологічного – урахування прав прийдешніх поколінь та участі всіх верств населення у процесі прийняття рішень [5].

В Україні має місце кризова ситуація в напрямі збереження навколишнього природного середовища. Основними екологічними проблемами, що впливають на соціально-економічний розвиток територій, є: забруднення навколишнього середовища (несанкціоновані сміттєзвалища, відсутність каналізації або ж непридатність до використання, забруднення водоймищ), вирубка лісів, нестача прісної води, зменшення чисельності живих організмів, руйнація озонового шару, антропогенна зміна ландшафтів, нерациональне використання природних ресурсів, хімічне та біологічне забруднення, небезпечні захворювання, епідемії тощо.

Окреслена проблематика вимагає вирішення таких ключових завдань: досягнення збалансованого управління природними ресурсами, їх ефективного використання та впровадження інструментів фінансово-ресурсного забезпечення сталого розвитку територій.

Особливо актуальними стають питання щодо розподілу функцій управління природними ресурсами на рівні держави та окремих територій, удосконалення економічного механізму розподілу плати за використання природних ресурсів між державним та місцевими бюджетами, податкового й неподаткового регулювання у сфері природокористування, визначення шляхів наповнення державного й місцевих бюджетів [6].

Відповідно до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» (ст. 42) фінансування заходів щодо охорони навколишнього природного середовища (далі – ОНПС) здійснюється за рахунок Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим та місцевих бюджетів, коштів підприємств, установ та організацій, фондів охорони навколишнього природного середовища, добровільних внесків та інших коштів (табл. 1) [4].

**Табл. 1. Джерела фінансування природоохоронної діяльності**

<b>Державне фінансування</b>		<b>Недержавне фінансування</b>
Державний бюджет, у його складі фонд охорони навколишнього природного середовища	Місцеві бюджети (обласний бюджет і бюджети сільських, селищних, міських рівнів), у їх складі фонд охорони навколишнього природного середовища	- Кошти підприємств; -небюджетних екологічних фондів; -міжнародних благодійних фондів; - благодійна допомога; - добровільні цільові внески підприємств і громадян; - різні форми міжнародної фінансової допомоги

*\*Джерело: [4].*

Одним із головних інструментів фінансового забезпечення природоохоронних заходів, зміцнення фінансового потенціалу місцевого самоврядування є екологічне оподаткування, зокрема екологічний податок. Зміна розподілу екологічного податку за умов децентралізації розглядається, з одного боку, як важіль зміцнення фінансового потенціалу об'єднаних територіальних громад (ОТГ), а з іншого боку, як базовий інструмент фінансового забезпечення заходів природоохоронного призначення [1].

Відповідно до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» (ст. 47) для фінансування заходів щодо ОНПС утворюються Державний, Автономної Республіки Крим та місцеві фонди охорони навколишнього природного середовища. Згідно з чинним законодавством, джерелами надходжень фондів є: а) частина екологічного податку; б) частини грошових стягнень за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища в результаті господарської та іншої діяльності; в) цільові та інші добровільні внески підприємств, установ, організацій та громадян [4].

**Табл. 2.** Розподіл коштів від екологічного податку між державним та місцевими бюджетами, 2015– 2018 рр.

<b>Розподіл коштів між державним та місцевими бюджетами</b>	<b>2014 рік</b>	<b>2015 рік</b>	<b>2016 рік</b>	<b>2018 рік</b>
Загальний фонд Державного бюджету України (окрім податку з радіоактивних відходів)	31,6 53,5	20%	20%	45%
Спеціальний фонд Державного бюджету України	65% 33,4 11,5	0%	0%	
Спеціальний фонд місцевих бюджетів, у т. ч.:	35%	80%	80%	55%
до обласних бюджетів		55%	55%	30%
до бюджетів міст районного значення, сіл, селищ, ОТГ		25 %	25 %	25%

*\*Джерело: [1; 3].*

Як видно з таблиці, у 2014 р. набула тенденція до поступового збільшення загального фонду за рахунок частки екологічного податку Державного бюджету і відповідно зменшення надходжень до спеціального фонду. З 2015 р. відбувся перерозподіл екологічного податку таким чином: передано з Державного бюджету на місця 80% екологічного податку (замість 35% – як це було в 2014 р.), при цьому 55% екологічного податку направляються в обласні бюджети, а 25% – до районних бюджетів і бюджетів міст обласного значення, бюджетів ОТГ. Останній показник залишився незмінним у 2018 р [1].

Згідно із Законом Про внесення змін до бюджетного кодексу України у 2018 р. 45% екологічного податку (окрім екологічного податку, що справляється за викиди радіоактивних відходів, який зараховується до загального фонду Державного бюджету) надходить до спеціального фонду державного бюджету [4].

Отже, у ході реалізації реформи міжбюджетних відносин переглянуто перелік джерел формування спеціального фонду місцевих бюджетів, визначено відсотки зарахування надходжень.

Досліджуючи забезпечення охорони навколишнього природного середовища, О. Веклич зауважує, що екологічний податок "демонструє своє ослаблення як інструмент акумулювання фінансових ресурсів для проведення природоохоронної діяльності; ... кошти від його сплати втрачають цільовий характер використання, хоча мають

спрямовуватись на природоохоронні заходи, водночас супроводжуючись надто низьким рівнем фінансового забезпечення сфери відтворення та підтримання природних ресурсів у належному стані" [1].

Така ситуація насамперед вимагає змін до законодавчої бази. У ВРУ зареєстрований проект Закону України № 8067 "Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо особливостей розподілу екологічного податку" [3], метою якого є перерозподіл екологічного податку по міжбюджетній горизонталі, зокрема: зарахування екологічного податку до спеціального фонду державного бюджету (20%) та спеціального фонду місцевих бюджетів (80%) та спрямування їх виключно на природоохоронні заходи. Законопроектом передбачалося визначення й надання статусу природоохоронних заходів як важливої складової інвестиційних програм і проектів Державного фонду регіонального розвитку, що уможливить додаткове залучення коштів.

Варто виокремити проблеми фінансового забезпечення: дотаційний характер більшості місцевих бюджетів, що призводить до неспроможності органів місцевого самоврядування акумулювати достатню кількість ресурсів для реалізації програм сталого розвитку територій. Вагомою проблемою, що заважає досягненню Цілі 7 в аспекті доступу населення до питної води, є недостатнє фінансування, зокрема будівництва та реконструкції систем централізованого водопостачання. Громади через брак фінансових ресурсів, відсутність кваліфікованих кадрів не можуть здійснити ефективні екологічні заходи.

Найвні проблеми мають негативні наслідки для соціального (бідність, низький рівень людського розвитку) та економічного (низька конкурентоспроможність, продуктивність праці) розвитку. Тож актуальним і нагальним завданням є вирішення проблеми трансформації організаційно-економічної структури інноваційного управління природними ресурсами для забезпечення ефективного євроінтеграційного процесу, спрямованого на поєднання раціонального використання природних ресурсів з їх максимальним збереженням, орієнтованого на підтримку відтворювальних соціально-економічних процесів та формування фінансової стійкості територій [6].

Вирішення екологічних проблем забезпечує реформа місцевого самоврядування можливістю територіальних громад концентрувати в місцевих бюджетах більше коштів для фінансування природоохоронних проектів. За даними таблиці 3, спостерігається тенденція до зменшення частки видатків на охорону навколишнього

природного середовища, які фінансувалися за рахунок коштів Державного бюджету; відповідно відбувалося збільшення питомої ваги місцевих бюджетів у загальних публічних видатках на реалізацію проектів екологічного спрямування. Отже, характерна висхідна динаміка у видатках місцевих бюджетів на природоохоронні цілі.

**Табл. 3.** Питома вага державного бюджету в загальних видатках Зведеного бюджету України на охорону навколишнього природного середовища, 2014– 2018 рр.

Рік	Питома вага державного бюджету в загальних видатках Зведеного бюджету України	Питома вага місцевих бюджетів у загальних публічних видатках
2002	79,8 %	20,2%
2014	74,6%	25,4%
2017	64,5%	35,5%
2018	63,1%	36,95

*\*Джерело: [2].*

Однак реального збільшення сум фінансування проектів екологічного спрямування на місцевому рівні так і не забезпечено. Зокрема, у 2017 р. сума видатків місцевих бюджетів на охорону навколишнього природного середовища в порівнянних цінах 2001 р. становила 228,6 млн грн (визначалася шляхом ділення суми видатків у номінальному вираженні на кумулятивний індекс цін виробників) і є меншою відповідного показника 2012 р., який становив 271 млн грн. Тобто формальне розширення повноважень місцевого самоврядування та збільшення номінальних сум фінансування проектів екологічного спрямування не забезпечують якісних зрушень в частині підвищення ефективності відтворення й охорони навколишнього природного середовища [2].

За даними Рахункової палати, згідно з Державним бюджетом України на 2018 рік очікувалися надходження в сумі 2 842 млн грн від екологічного податку, який зараховується переважно в загальний фонд бюджету. До спеціального фонду було зараховано 506 млн гривень, які були витрачені на функціонування об'єктів Чорнобильської зони відчуження. На бюджетну програму за кодом 2401270 «Проведення природоохоронних заходів» у 2018 р. виділено 361 млн грн. У проекті Державного бюджету на 2019 рік, згідно із яким за загальним обсягом надходжень від екологічного податку в 2 768 млн грн на бюджетну програму за кодом 2401270 «Проведення природоохоронних заходів»

заплановано виділити лише 185 млн гривень. Натомість у місцевих бюджетах (обласні, районні, населених пунктів) екологічний податок зараховується в спеціальний фонд, і ці кошти використовуються винятково на виконання природоохоронних заходів.

Аналіз використання екологічних коштів у 2015 – 2018 рр. дає змогу виокремити проблеми істотного скорочення обсягів надходжень від екологічного податку, частка яких у структурі доходів місцевих бюджетів становила : у 2015 р. – 1, 6%, у 2016 р. – 2,3%, у 2017 р. – 1, 3%. У 2018 р. (за результатами експертів комплексного оцінювання фінансового управління, у 50 громадах, які беруть участь у програмі DOBRE (USAID) надходження від екологічного податку та рентної плати складала менше 1% у більшості ОТГ. Як наслідок – зменшення обсягів видатків зі спеціальних фондів охорони навколишнього природного середовища на фінансування природоохоронних і ресурсозберігаючих цілей, заходів для зниження впливу забруднення навколишнього природного середовища на здоров'я населення.

Важливим кроком у реалізації природоохоронних заходів органів місцевого самоврядування є активізація діяльності щодо залучення зовнішніх ресурсів (коштів підприємств, організацій, установ, громадян, які знаходяться та здійснюють виробничу діяльність на відповідній території) на договірній основі. Залучені кошти надходять на рахунки обласного або місцевих фондів ОНПС і використовуються у встановленому порядку за цільовим призначенням.

Передумовами ефективного управління фінансовим потенціалом з метою забезпечення сталого розвитку територіальних громад є:

- оцінка наявного ресурсного потенціалу територіальної громади (інвентаризація власних внутрішніх і залучених зовнішніх ресурсів);
- проведення розрахунків та оцінки допустимих ресурсних обмежень, опрацювання підходів до використання ресурсів різних типів;
- упровадження системи заходів стосовно раціонального розподілу та використання ресурсів, відновлення та поповнення ресурсного потенціалу;
- розробка заходів щодо збереження ресурсів та довкілля територіальної громади;
- створення умов для участі громадян у прийнятті екологічних рішень і готовності жителів спільно працювати над поліпшенням екологічного стану території;

- забезпечення сталого розвитку завдяки збалансуванню потенційних екологічних впливів із можливим економічним ефектом від діяльності господарських об'єктів, що знаходяться на території ОТГ.

Як зазначають науковці, першим кроком до забезпечення гармонізації пріоритетів діяльності органів публічного управління природоохоронною діяльністю, місцевого самоврядування та підприємницьких структур має стати вдосконалення законодавства про публічно-приватне (державно-приватне) партнерство в частині встановлення партнерських відносин між комунальним (державним) та приватним партнером стосовно реалізації проектів відтворення та охорони довкілля [2].

Перспективними напрямами управління фінансовим потенціалом екологічної складової сталого розвитку територіальних громад вважаються:

1. Зростання бюджетних видатків на охорону навколишнього природного середовища. Диверсифікація джерел фінансового забезпечення природоохоронних заходів.

2. Пошук джерел фінансування проектів, спрямованих на екологічно збалансований розвиток територій. Участь у міжнародних проектах. Розробка інвестиційних програм із метою покращення екологічного стану територій громад.

3. Формування та розвиток партнерських відносин між органами влади різних рівнів і громадами.

4. Удосконалення механізму оподаткування та залучення додаткових коштів для формування бюджету територіальної громади, зокрема створення єдиного реєстру (кадастру) матеріальних і природних ресурсів, об'єктів і суб'єктів господарювання на його території для виявлення недіючих та законсервованих об'єктів або ресурсів.

5. Подальше поглиблення реформ екологізації (відповідно до регламенту №1307/2013): - запровадження "зеленого компонента" прямих платежів та підтримку господарств, які дотримуються правил співвідношення культур у сівозміні, зберігають якість пасовищ, створюють зони екологічного комфорту; - уведення штрафних санкцій за недотримання правил і норм озеленення; - запровадження додаткових платежів для господарств, які працюють на територіях із природними обмеженнями [5].

6. Упровадження інструментів фінансово-ресурсного забезпечення системи поводження з відходами, зокрема тих, що залежать від місцевих органів влади (тарифи на послуги), та



інструментів, які мають вирішуватися на державному рівні (екологічний податок на розміщення відходів, штрафні санкції тощо) [5].

7. Стабілізація фінансово-економічного стану підприємств водопостачання і водовідведення, що знаходяться на території ОТГ.

8. Особливого значення набувають розробки, пов'язані з обґрунтуванням системних ознак децентралізації та формуванням бізнес-методів у муніципальному управлінні природними ресурсами, напрямів трансформації організаційної структури та створення інституційного забезпечення, а також інноваційного організаційно-економічного механізму реалізації найсучаснішої моделі управління природними ресурсами [6].

9. Надання консультативної допомоги органам місцевого самоврядування з питань проектного менеджменту, підготовки пропозицій для отримання ресурсів на вирішення екологічних проблем.

Із вищезазначеного можна зробити висновки, що реалізація забезпечення сталого розвитку ОТГ потребує комплексного підходу до вирішення проблем раціонального природокористування:

- оптимального розподілу наявних і залучених ресурсів між напрямками та сферами діяльності та використання для досягнення визначених стратегічних цілей розвитку територіальних громад;

- залучення нових, додаткових фінансових ресурсів із різноманітних джерел;

- децентралізація повноважень, зміцнення місцевого потенціалу та партнерства державного й приватного секторів.

### Список літератури

1. Веклич О .О. Перші підсумки фінансово-бюджетної децентралізації екологічного оподаткування / О. Веклич. – Економіка України. – 2016. – № 3. – С. 60 – 74.

2. Голян В. Як збільшити інвестиції в екологію / В. Голян [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [https://ukr.lb.ua/blog/vasiliy\\_golyan/412885\\_yak\\_zbilshiti\\_investitsii\\_ekologiyu.html](https://ukr.lb.ua/blog/vasiliy_golyan/412885_yak_zbilshiti_investitsii_ekologiyu.html)

3. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо особливостей розподілу екологічного податку: [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=63529](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63529)

4. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 № 1264-ХІІ. Поточна редакція від 12.10.2018 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>

5. Соціоекологічні пріоритети сталого розвитку : монографія / В. І. Куценко, Я. В. Остафійчук, М. В. Ільїна та ін.; Держ. установа "Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України". – К., 2016. – 351 с.

6. Формування системи механізмів управління природними ресурсами в умовах євроінтеграційних процесів /за заг. ред. акад. НААН України, д.е.н., проф. М. А. Хвесика. – К. : ДУ ІЕПСР НАН України, 2017. – 595 с.

7. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [Електронний ресурс]. – Режим доступу :[http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011/page](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011/page)