

А. А. Вагилевичкандидат економічних наук,
заступник начальникаГоловного управління Державної фіскальної служби
у Запорізькій області

РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНИХ ЕКОЛОГІЧНИХ ПРОГРАМ

У процесі дослідження було виділено основні питання реалізації державних екологічних програм і можливих перспектив. Визначено кроки щодо подолання екологічної кризи в країні за сучасних умов, зокрема екологічної небезпеки для здоров'я й життя населення. Окреслено проблематику дублювання функцій Держекоінспекції з іншими контролюючими органами у сфері охорони навколишнього природного середовища. Представлено законодавчо визначений розподіл між бюджетами екологічного податку та розподіл надходжень від справляння екологічного податку між рівнями бюджетної системи у 2018 р. Визначено, що реалізація державних екологічних програм залежить від багатьох компонентів, серед яких система оподаткування та інтеграція до Європейського Союзу.

Ключові слова: екологічні програми, екологічна програма, навколишнє середовище, бюджетні кошти, екологічний податок.

Постановка проблеми. Нині в Україні актуальним лишається пошук шляхів вдосконалення державної політики екологічної безпеки. Тому вдосконалення екологічних програм та імплементація до них закордонного досвіду стає одним із головних шляхів можливого забезпечення екологічної безпеки в країні. Зміна цілей, пріоритетів, напрямів державної політики щодо екологічної безпеки в країні зумовлена активною співпрацею з країнами ЄС. Визначення основних проблем, поточного стану функціонування державної політики екологічної безпеки у вигляді реалізації державних екологічних програм і можливих перспектив – основні питання, що постають перед державними органами влади України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Основні шляхи розвитку національної екологічної безпеки стали предметом дослідження таких науковців, як М. Бринчук, Т. Захарченко, В. Петров, К. Ситник, Ю. Шемшученко, Б. Щербиський та ін. Дослідженню правових аспектів у галузі природокористування й охорони навколишнього природного середовища були присвячені праці А.П. Гетьмана, Г.І. Балюк, І.І. Каракаша, Н.Р. Кобецької, В.В. Костицького, М.В. Краснової, Н.Р. Малишевої, В.Л. Мунтяна, Ю.С. Шемшученка та ін. Імплементацію державних програм щодо екологічної політики окреслено у наукових працях: О. Бондара, В. Кравцова, В. Потапенко, Л. Якушенко, Л. Яценко. Але

актуальним питанням лишається реалізація екологічних програм у напрямі співпраці з країнами ЄС і розробка нормативно-правової бази, що сприятиме їх реалізації.

Метою наукового дослідження є визначення основних шляхів вдосконалення державної екологічної політики у вигляді розробки та реалізації екологічних програм, їх нормативно-правове забезпечення.

Виклад основного матеріалу. Для подолання екологічної кризи в країні, враховуючи її екологічну небезпеку для здоров'я та життя населення, слід зосередити увагу на вирішенні таких проблем, як:

1) формування та реалізація на національному рівні стратегії екологічної безпеки, запровадження спеціальних програм у регіонах, де є загроза погіршення стану навколишнього природного середовища;

2) донесення до кожного громадянина країни інформації про рівень забруднення певної адміністративно-територіальної одиниці та можливі заходи для його покращення; внесення змін до системи управління політики екологічною безпекою країни з використанням провідного досвіду країн ЄС;

3) запровадження інноваційних екологічних та енергоощадних технологій на підприємствах;

4) автоматизація процесів моніторингу у сфері поводження з відходами;

5) зайняття активної позиції на міжнародній

арені щодо вирішення глобальних проблем екологічної безпеки, які також можуть вплинути на навколишнє природне середовище в Україні [1].

Моніторинг навколишнього середовища в Україні здійснюється на підставі Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» [9]. Для забезпечення його реалізації було прийнято Постанови КМУ «Про затвердження порядку проведення громадських слухань у процесі оцінки впливу на довкілля» [10], «Про затвердження критеріїв визначення планованої діяльності, яка не підлягає оцінці впливу на довкілля, та критеріїв визначення розширень і змін діяльності та об'єктів, які не підлягають оцінці впливу на довкілля» [11], «Про затвердження порядку передачі документації для надання висновку з оцінки впливу на довкілля та фінансування оцінки впливу на довкілля та Порядку ведення Єдиного реєстру з оцінки впливу на довкілля» [2; 12].

Однак постає питання щодо ефективності реалізації державних екологічних програм внаслідок дублювання функцій Держекоінспекції з іншими контролюючими органами у сфері охорони навколишнього природного середовища. Адже відповідно до законодавства контролюючими функціями у сфері додержання вимог природоохоронного законодавства наділені такі органи державної влади: Державна екологічна інспекція України (Держекоінспекція), Державна служба геології та надр України (Держгеонадра), Державне агентство лісових ресурсів України (Держлісагентство), Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру (Держгеокадастр), Державне агентство рибного господарства України (Держрибагентство), Державне агентство водних ресурсів України (Держводагентство), Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів (Держпродспоживслужба), Державна служба України з безпеки на транспорті (Укртрансбезпека). У свою чергу, контроль за їх діяльністю виконується Кабінетом Міністрів України через Міністра екології та природних ресурсів (Держекоінспекція, Держводагентство, Держгеонадра); Міністра аграрної політики та продовольства (Держлісагентство, Держгеокадастр, Держрибагентство, Держпродспоживслужба); Міністра інфраструктури (Укртрансбезпека).

Наведений перелік контролюючих органів свідчить про неоднозначну ситуацію, тому що на їх утримання потрібна значна сума бюджетних коштів, які, в свою чергу, могли бути витра-

чені на реалізацію екологічних програм, а не на забезпечення життєздатності апарату органів влади. Така ситуація потребує швидшого вирішення і скорочення кількості перевіряючих структур. Варто зауважити, що основним органом, який здійснює контроль у сфері охорони довкілля, є Державна екологічна інспекція України, котра діє відповідно до ст. 29-2 Лісового кодексу України. Наявність великої кількості перевіряючих органів зі схожими функціями тільки збільшує тиск на суб'єктів господарювання, формує умови, сприятливі для можливості зловживання правами зі сторони посадових осіб цих структур [3].

На шляху до реалізації екологічних програм Міністерства екології та ресурсів України в рамках Угоди про асоціацію між Україною та ЄС варто користуватися спільними ключовими підходами до охорони навколишнього природного середовища, зокрема:

1) забезпечити дієву участь громадян у захисті навколишнього природного середовища (адже їх думка щодо можливого впливу господарської діяльності на довкілля має бути врахована державою);

2) вчиняти дії, спрямовані на об'єднання зусиль держави, бізнесу і громадськості для захисту довкілля;

3) піклуватися про здоров'я громадян;

4) забезпечити прозорий і зрозумілий процес прийняття рішень щодо ведення господарської діяльності та раціонального використання природних ресурсів, що забезпечить екологічну безпеку майбутніх поколінь.

Заслуговує на увагу реалізація екологічних програм, які стосуються підписаної Угоди про Асоціацію Україна – ЄС. Зокрема, варто виділити систему державних (публічних) закупівель, зміни якої були затверджені розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2016 р. і стосуються державних закупівель щодо їх екологічності. Наприклад, у країнах ЄС, розпочинаючи з 2004 р., було рекомендовано такі екологічні критерії до закупівель: дотримання державних норм до показників безпеки й експлуатаційних характеристик; виробництво продукції з поліпшеними характеристиками, що зменшують негативний вплив на здоров'я людини та довкілля; модернізацію виробництва; запровадження екологічних інновацій і залучення інвестицій у «зелену економіку».

До основних переваг екозакупівель варто віднести: безпечність і якість товарів; надання

робіт чи послуг за чітко встановленими критеріями. Наступними критеріями визначення замовників з урахуванням екологічної складової частини мають бути: стандарти підтвердження якості продукції та міжнародні стандарти екологічного маркування; вартість закуплених товарів, послуги у розрахунок їх повного життєвого циклу і додаткові витрати на екологічні, соціальні та технологічні наслідки їх використання.

Для України головною проблемою в реалізації екологічних програм є відсутність розуміння переваг, належного рівня знань і досвіду у представників замовника та спрямування екологічних податків на забезпечення екологічної безпеки країни. Яскравими прикладами реалізації екологічних програм в Україні є проект «Впровадження сталих державних закупівель в Україні», «Екологізація економік в країнах Східного партнерства» (EaP GREEN), завдяки чому було реалізовано програму екологічного маркування згідно з ДСТУ ISO 14024 (лакофарбові матеріали та мийні засоби) [7].

Основним компонентом фінансової підтримки екологічних програм є екологічний податок – загальнодержавний обов'язковий платіж, що справляється з фактичних обсягів викидів у атмосферне повітря, скидів у водні об'єкти забруднюючих речовин, розміщення відходів, фактичного об'єму радіоактивних відходів, які тимчасово зберігаються їх виробниками. Справляння екологічного податку – важливий інструмент реалізації екологічних програм, оскільки він має цільове призначення.

На рис. 1 наведені статистичні дані надходження екологічного податку, кошти від якого відразу або через рішення центральних органів влади надаються для фінансування екологічних програм.

Наведені дані свідчать про значне коливання в розподілі грошових надходжень між державним і місцевим бюджетом. Отже, суттєві зміни було внесено наприкінці грудня 2014 р. до ст. 29 Бюджетного кодексу України щодо зменшення надходжень до державного бюджету від екологічного податку до 20% та збільшення надходжень до місцевих бюджетів [13]. Наприкінці грудня 2017 р., знов таки, було внесено зміни до ст. 29 БК України щодо збільшення надходжень до державного бюджету до 45% [14]. Але цей підхід є недосконалим, адже відбувається забруднення конкретної адміністративно-територіальної одиниці, що спричиняє шкоду матеріальним ресурсам (водним об'єктам, земельним

ділянкам), здоров'ю та життю громадян, для вирішення проблем місцевого значення місцеві бюджети повинні мати у розпорядженні достатньо коштів для реалізації екологічних програм.

Особливу увагу варто приділити розподілу надходжень від сплати екологічного податку між рівнями бюджетної системи (рис. 2), це дасть можливість визначити поточну картину розподілу фінансової підтримки екологічних програм за підтримки держави на рівні регіонів, структуру екологічного податку за розподілом за фондами і їх відсоткові значення.

У межах реалізації екологічних цільових програм в Україні відбуваються зміни в державних підходах, що стосуються запровадження екологічної відповідальності згідно з підписаною Директивою 2004/35/ЄС, за якою відновлення стану природних ресурсів здійснює оператор, котрий заподіяв екологічну шкоду, у рамках конкретного плану ліквідації наслідків такої шкоди. Однак для імплементації Директиви 2004/35/ЄС в Україні мають бути виконані такі вимоги:

1) визначення засад екологічної відповідальності, передбачених Директивою 2004/35/ЄС;

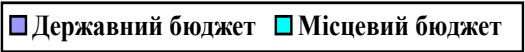
2) пріоритет вживати запобіжних і відновлюваних заходів особою, що заподіяла шкоду довкіллю, та покриття нею витрат на проведення цих заходів; запровадження прямої (об'єктивної) відповідальності за шкоду, заподіяну довкіллю;

3) визначення обсягу екологічної шкоди на основі аналізу еквівалентних ресурсів і вартості заходів, необхідних для відновлення природних ресурсів до вихідного стану;

4) визначення виду нормативно-правового акта, яким впроваджуватиметься екологічна відповідальність, передбачена Директивою 2004/35/ЄС. Важливим моментом є визначення терміну реалізації екологічних цільових програм (ЕЦП).

Однак для її успішної реалізації має бути: повноцінне фінансування державних цільових програм; визначення пріоритетів для формування державних екологічних програм; релевантність державних екологічних цільових програм із можливостями бюджету; рівень програмної та міжпрограмної узгодженості; моніторинг і жорсткий контроль за ходом виконання державних екологічних цільових програм [5].

Хотілося б зазначити, що є певні відмінності у змісті Директиви 2004/35/ЄС (а) та вітчизняному Законодавстві (б), до яких можна віднести:



– стосовно природних ресурсів: а) пряма екологічна відповідальність стосується трьох видів природних ресурсів; б) відповідальність за шкоду, заподіяну порушенням екологічного законодавства, не обмежується видом природних ресурсів;

– зміст прямої (об'єктивної) екологічної відповідальності стосується: а) відтворення природних ресурсів до вихідного стану; б) покарання особи, винної у заподіяні шкоди, та відшкодування шкоди;

– щодо визначення розміру екологічної шкоди: а) розмір шкоди визначається на основі аналізу еквівалентних ресурсів і зумовлюється розміром витрат на проведення запобіжних і відновлюваних заходів; б) розмір шкоди визначається відповідно до розроблених методик і такс;

– з приводу фінансових гарантій: а) заохочує держави-члени запровадити фінансові гарантії екологічної відповідальності; б) законодавство передбачає обов'язкове страхування;

– з приводу компетентних органів: а) Директива вимагає від держави-члена призначення компетентного органу; б) у вітчизняному законодавстві відсутній [8].

Висновки і пропозиції. Аналізуючи вищевикладене, можемо зробити висновок, що реалізація державних екологічних програм залежить від багатьох компонентів, таких як система оподаткування, зокрема екологічного податку, який визначає, чи отримає екологічна програма фінансову підтримку. Однак іншим важливим напрямом реалізації державних екологічних програм є тісна співпраця з країнами ЄС, особливо в питаннях реалізації екологічних стандартів, правил чи директив. Сьогодні пошук ефективних заходів щодо вирішення питань екологічної безпеки в Україні, насамперед, спрямований на мінімізацію втручання в навколишнє природне середовище, усунення шкоди, завданої довкіллю. Тому важливим аспектом успішної реалізації державної екологічної політики є визначення напрямку екологічної безпеки в країні, забезпечення інформацією населення, запровадження інновацій до системи управління політики екологічної безпеки.

Список використаної літератури:

1. Омаров А.Е. Шляхи вдосконалення політики екологічної безпеки в сучасних умовах. 2018. URL: http://kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2018-2/doc/5/5_3.pdf.
2. Сидор В. Оцінка впливу на довкілля: закон працює, проблеми залишаються. 2018. URL:

<http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2018/6/25.pdf>.

3. Аналітична записка «Механізми мінімізації корупції в реалізації державного контролю та нагляду за довкіллям». 2018. URL: https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2018/04/Analytical-note_Ecology-Final.pdf.
4. Комунікаційний інструментарій. Євроінтеграційний портал. 2018. URL: https://eu-ua.org/sites/default/files/inline/files/communication-toolkit-a4u-mip-ukr_annexes.pdf.
5. Майстро С.В., Колєнов О.М. Проблеми та протиріччя державної екологічної політики на регіональному рівні. *Державне будівництво*. 2014. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2014_1_9.
6. Канонішена-Коваленко К. Екологічний податок від А до Я. Київ : Фундація «Відкрите Суспільство», 2017. 108 с.
7. Берзіна С. Державні екозакупівлі: приклади, критерії, сертифікація та маркування. *Економіка & Екологія. Зелена модернізація*. 2018. С. 66–71.
8. Екологічна відповідальність: досвід ЄС та можливості для України. Аналітичний документ. Ресурсно-аналітичний центр «Суспільство і довкілля», 2018. 42 с.
9. Про оцінку впливу на довкілля : Закон від 23 травня 2017 р. № 2059-VIII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2059-19/>.
10. Про затвердження Порядку проведення громадських слухань у процесі оцінки впливу на довкілля : Постанова від 13 грудня 2017 р. № 989 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/989-2017-%D0%BF>.
11. Про затвердження критеріїв визначення планованої діяльності, яка не підлягає оцінці впливу на довкілля, та критеріїв визначення розширень і змін діяльності та об'єктів, які не підлягають оцінці впливу на довкілля : Постанова від 13 грудня 2017 р. № 1010 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1010-2017-%D0%BF>.
12. Про затвердження порядку передачі документації для надання висновку з оцінки впливу на довкілля та фінансування оцінки впливу на довкілля та Порядку ведення Єдиного реєстру з оцінки впливу на довкілля : Постанова від 13 грудня 2017 р. № 1026 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1026-2017-%D0%BF/paran3#n3>.
13. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин : Закон від 28 грудня 2014 р. № 79-VIII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/79-19#n69>.

14. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України : Закон від 07 грудня 2017 р. № 2233-VIII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2233-19#n46>.

15. Бюджетний кодекс України : Закон від 08 липня 2010 р. № 2456-VI / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

Вагилевич А. А. Реализация государственных экологических программ

В процессе исследования выделены основные вопросы реализации государственных экологических программ и возможных перспектив. Определены шаги относительно преодоления экологического кризиса в стране в современных условиях, в частности экологической опасности для здоровья и жизни населения. Подчеркнуто проблематику дублирования функций Госэкоинспекции с другими контролирующими органами в области охраны окружающей природной среды. Представлено законодательно определенное распределение экологического налога между бюджетами и распределение поступлений от экологического налога между уровнями бюджетной системы в 2018 г. Определено, что реализация государственных экологических программ зависит от многих компонентов, среди которых система налогообложения и интеграция в Европейский Союз.

Ключевые слова: экологические программы, экологическая программа, окружающая среда, бюджетные средства, экологический налог.

Vahylevych A. A. Implementation of state environmental programs

During the research, the main questions regarding the implementation of state ecological programs and possible perspectives were raised. The main steps concerning overcoming the ecological crisis in the country in modern conditions, in particular, the ecological danger to the health and life of the population of the country, are noted. The issue of duplication of functions of the State Ecology Inspection with other supervisory bodies in the field of environmental protection is emphasized. The legislatively defined distribution between the budgets of the environmental tax and the distribution of revenues from the payment of environmental tax between the levels of the budgetary system in 2018 are presented. It is determined that the implementation of state environmental programs depends on many components, including the taxation system and integration into the European Union.

Key words: ecological programs, ecological program, environment, budget money, ecological tax.