

МІСЦЕ ДЕРЖАВНОЇ КОНТРОЛЬНО-РЕВІЗІЙНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ У ДОСЛІДЖЕННІ ПРОБЛЕМ ЕКОЛОГІЗАЦІЇ ЕКОНОМІКИ

Розглянуто місце Державної контрольно-ревізійної служби України у справі використання фінансів з фондів охорони навколишнього природного середовища всіх рівнів. Йдеться про фінансування природоохоронних заходів, спрямоване на покращання екологічної ситуації в країні.

Prof. Ye.M. Romaniv – L'viv state financial academy

Place of Government control-revision service of Ukraine in research of problems of ecologisation economy

The place of Government control-revision service of Ukraine is examined in the questions of the use of volumes of financing from the funds of guard of natural environment of all levels as one of sources of financing of nature protections measures, directed on the improvement of ecological situation in a country.

Охорона навколишнього природного середовища, раціональне використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки життєдіяльності людини – невід'ємна умова сталого економічного та соціального розвитку України.

Статтею 50 Конституції України визначено, що кожний громадянин має право на безпечне для життя і здоров'я природне середовище. З цією метою Україна формує екологічну політику, спрямовану на збереження навколишнього середовища, досягнення гармонійної взаємодії суспільства і природи, охорону, раціональне використання і відтворення природних ресурсів.

В умовах економічної кризи в Україні проблема фінансування природоохоронних заходів набуває особливої гостроти. Враховуючи реальне скорочення бюджетного фінансування, спрямованого на забезпечення екологічної рівноваги, у 1992 р. відповідно до статей 44 та 47 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" було введено плату за забруднення навколишнього природного середовища (далі – НПС) і створено систему фондів охорони навколишнього природного середовища (далі – ФОНПС) на державному та місцевому рівнях, яка представлена Державним, республіканським Автономної Республіки Крим, обласними, місцевими (міськими, селищними, сільськими) фондами, які у 1998 р. включено до спеціальних фондів бюджетів відповідних рівнів.

Головною метою ефективного використання коштів державного та місцевих фондів охорони навколишнього середовища є вирішення питань та проблем у галузі охорони довкілля. Сьогоднішня екологічна ситуація у Львівській області характеризується проблемами, які виникли десятки років тому. Відтак, перспективи поліпшення стану довкілля зараз залежать не стільки від намірів здійснювати природоохоронні заходи, скільки від реальних можливостей ліквідації наслідків уже завданих екологічних збитків.

¹ Начальник КРУ у Львівській області

У зв'язку з цим Контрольно-ревізійне управління у Львівській області ініціювало проведення в області аудиту ефективності використання коштів Державного та місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища у 2003-04 рр.

Упродовж досліджуваного періоду з'ясовано, що на фінансування природоохоронних заходів було спрямовано 11357,0 тис. грн. з державного ФОНПС та 13895,6 тис. грн. – з місцевих ФОНПС. Проте, як показало дослідження, навіть за умови використання таких обсягів фінансування з фондів охорони навколишнього природного середовища усіх рівнів як одного із джерел фінансування природоохоронних заходів не спостерігається покращання екологічної ситуації в області.

За результатами проведеного дослідження встановлено, що основні причини, які не дають змоги досягти максимальної ефективності використання коштів ФОНПС досліджуваного періоду, такі:

- *по-перше*, аналізуючи суми надходження збору за забруднення НПС та розрахунково-обґрунтовану потребу для здійснення природоохоронних заходів аудиторська група дійшла висновку, що коштів, які фактично надійдуть в найближчих 3-4 роки на рахунок вказаного вище збору, не вистачить, щоб профінансувати весь комплекс розпочатих природоохоронних заходів;
- *по-друге*, проведений аналіз отриманих даних ще раз підтвердив негативний вплив на досягнення кінцевих результатів як недостатності фінансування, так і розпорошеності незначних сум між великою кількістю об'єктів. Вкладення значних коштів у проектно-кошторисну документацію та наукові роботи (дослідження) без достатніх та обґрунтованих джерел подальшого їх фінансування, не призводить до зменшення кількості розпочатих об'єктів та до покращання екологічної ситуації в області. Крім того, багатомільйонні затрати на придбання обладнання без подальшого його монтажу призводить до відволікання і без того обмежених фінансових ресурсів ФОНПС. Тому, існуюча система відбору природоохоронних заходів та їх подальшого фінансування (в т.ч. фінансування наукових досліджень) вимагає негайного вирішення. Водночас, кошти ФОНПС всіх рівнів з метою їх більш ефективного та раціонального використання необхідно у першу чергу спрямовувати на розпочаті природоохоронні заходи;
- *по-третє*, однією з проблем ефективного використання коштів фондів охорони навколишнього природного середовища є велика кількість місцевих фондів (особливо сільських та селищних), відсутність на обласному рівні єдиного координуючого центру їх діяльності. Все це призводить до розпорошення на місцевому рівні коштів і не дає змоги фінансувати масштабні природоохоронні заходи, спрямовані на ліквідацію та зменшення забруднення;
- *по-четверте*, непоодинокими є випадки, коли проведення фінансування з державного та місцевих фондів ОНПС у кінці року (подекуди в останні дні року) унеможливило освоєння цих коштів;
- *по-п'яте*, недосконалість системи контролю за використанням коштів фондів призвела до відволікання коштів, спрямованих на поліпшення екологічної ситуації у сумі 795,7 тис. грн., у зв'язку з незаконним та нецільовим їх використанням.

Спектр екологічних проблем Львівщини, поряд із традиційними, зараз розширюється за рахунок нових видів і джерел шкідливого впливу на довкілля.

Додаткову напругу в екологічну ситуацію вносить значний потік автотранспорту, викликаний розширенням прикордонних переходів, імпортом екологічно-небезпечних товарів, обладнання, технологій. У вирішенні тих чи інших проблем необхідні конкретні дії як з боку органів виконавчої влади, так і безпосередньо забруднювачів довкілля та споживачів природних ресурсів для усунення негативних явищ.

Реалізація екологічної політики, що поєднує загальнонаціональні та регіональні інтереси Львівщини, вимагає врахування особливостей кожного регіону, своєрідності природно-географічних, ресурсних, економічних, соціальних, екологічних умов; формування регіонального господарського механізму, що може регулювати соціальне – економічний та екологічний розвиток, в т.ч. і антропогенний вплив на довкілля. Напрямок формування екологічної політики в області повинні пов'язуватися з вибором пріоритетних завдань, що базуються на оцінці реальної ситуації, а саме, на обґрунтуванні та впровадженні системи заходів, спрямованих на вирішення явних екологічних проблем.

Пріоритети екологічної політики затверджують на відповідному рівні у Програмі охорони навколишнього природного середовища Львівської області та регіональних програмах, куди включаються природоохоронні заходи, реалізація яких передбачена рядом затверджених державних та галузевих програм. Питання охорони довкілля не обмежується кордонами, бо поліпшення екологічної ситуації в одній державі, як правило, призводить до поліпшення ситуації у сусідніх. Тому метою аудиторського дослідження стало надання оцінки ефективності використання коштів Державного та місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища, визначення шляхів підвищення їх рівня.

Необхідно зазначити, що аудиторське дослідження проведено відповідно до вимог Постанови Кабінету Міністрів України від 10.09.2004 №1017 "Про затвердження порядку проведення органами державної контрольно-ревізійної служби аудиту ефективності виконання бюджетних програм" та методичних рекомендацій щодо проведення аудиту ефективності виконання бюджетної програми, затверджених наказом Головки КРУ України від 02.04.2003 № 75.

У ході дослідження проаналізовано законодавчі та нормативні акти у сфері охорони навколишнього природного середовища, використано дані статистичної та фінансової звітності, бухгалтерського обліку, результати проведених ревізій та перевірок, а також інформацію, отриману від установ і організацій області. З метою вивчення громадської думки проведено анкетування серед працівників органів ДПА і державного управління екології та природних ресурсів у Львівській області.

Охорона навколишнього природного середовища включає у себе весь комплекс заходів: від раціонального використання природних ресурсів, збереження, поліпшення та відновлення цього середовища до запобігання і зниження рівня його забруднення, впливу на нього хімічних, фізичних та біологічних чинників. Тому головним завданням у галузі охорони навколишнього природного середовища є забезпечення дотримання вимог законодавства про

охорону навколишнього природного середовища підприємствами, установами та організаціями всіх форм власності, з одного боку, та належний контроль за цим процесом відповідними державними контролюючими органами – з іншого. Сюди також належить система правових, організаційних, економічних, матеріально-технічних, освітніх та інших заходів, спрямованих на збереження, відтворення і використання об'єктів тваринного світу.

У Львівській області у 2004 р. нараховувалося 429 сільських, 26 селищних, 39 міських, 8 районних, обласний і фонд охорони навколишнього природного середовища у м. Львові. Кількість фондів у 2004 р. всіх рівнів практично не змінювалась, крім збільшення кількості сільських ФОНПС на 54 одиниці порівняно з попереднім 2003 р.

Надходження до ФОНПС всіх рівнів формуються за рахунок коштів збору за забруднення навколишнього природного середовища, грошових стягнень за порушення підприємствами та організаціями норм і правил охорони навколишнього природного середовища та шкоду за порушення законодавства внаслідок їх діяльності. Найбільша частка збору за забруднення навколишнього природного середовища на регіональному рівні серед місцевих фондів надходить в обласний ФОНПС, та становить за два роки близько 68 % (9735,0 тис. грн.).

Значну частку становлять надходження до селищних та сільських ФОНПС – близько 18 % всіх надходжень за два роки, при цьому, у структурі надходжень до цих фондів майже 29 %, або 769,4 тис. грн. – це надходження до селищного ФОНПС смт. Добротвір. Таким чином, за мінусом надходжень до вказаного селищного фонду, надходження в розрахунку на один селищний та сільський ФОНПС становили у середньому тільки близько 2,0 тис. грн. за рік. Необхідно зазначити, що у 2004 р. до обласного ФОНПС надійшло (включаючи збитки) 5130,2 тис. грн., що на 10 % (або 668,5 тис. грн.) більше, ніж у 2003 р. Водночас у 2004 р. практично не змінилися, відносно 2003 р., надходження до ФОНПС районного рівня та міст районного значення і навпаки зменшились на 12,3 % (170,0 тис. грн.) надходження до селищних та сільських ФОНПС.

Львівщина за потужністю економічного, наукового, культурного потенціалу посідає провідне місце в Україні, виробляє 4 % національного доходу держави (восьме місце серед областей країни). Протягом останніх років характерними для області стають спалахи соціальної напруги, виникнення яких пов'язане з забрудненням довкілля (захворювання дітей у Соснівці) або з реакцією громадськості на можливу потенційну загрозу такого забруднення (завезення для спалювання на Добротвірській ТЕС угорських гудронів).

Оцінюючи екологічну ситуацію в області загалом, необхідно відзначити ряд притаманних їй тенденцій як негативного, так і позитивного характеру. З одного боку, існує декілька прикладів значного забруднення навколишнього середовища та екологічної загрози, а з іншого, в регіоні знаходяться декілька місцевостей з чистим і привабливим середовищем та природними заповідниками. На Львівщині формується досить потужний промислово-аграрний комплекс, який є одним з чинників дестабілізації екологічної ситуації,

йдеться насамперед про функціонування великих підприємств гірничовидобувної, хімічної та паливно-енергетичної промисловості. Але, якщо параліч виробництва у кінці 90-х років зумовлений економічною кризою, виявився екологічно сприятливим явищем, то вплив житлово-комунального господарства і транспорту на стан довкілля залишився без змін і є доволі значним.

У 2003-04 рр. загальний об'єм викидів зменшився утричі порівняно з 1990 р. Однак основним забруднювачем атмосфери залишається Добротвірська ТЕС, на яку припадає майже третина всіх викидів в області.

Функціонування на базі родовищ корисних копалин великих промислових об'єктів висунуло в число надзвичайно гострих проблем – проблему охорони надр. Реальну небезпеку природному середовищу несе експлуатація нафтових родовищ на основі застарілих технологій, що призводить до забруднення ґрунтів і вод. Ситуація ускладнюється ще й тим, що Стинавське нафтове родовище знаходиться в межах зони санітарної охорони Стрийського водозабору, а Завадівське – у зоні Верхньосиньовидненського родовища мінеральних вод. Напруженою залишається екологічна ситуація в районі Стебницького ДГХП "Полімінерал", де експлуатація родовища калійних солей загрожує активізацією карстопровальних процесів в околицях м. Трускавця.

Внаслідок фільтрації промислових стоків з акумулюючих басейнів, хвостосховищ і шламосховищ підприємств відбувається систематичне забруднення підземних і поверхневих вод фосфором, сірководнем і стронцієм. На Роздільському ДГХП "Сірка" нагромадилось близько 4 млн. т фосфогіпсу. Надзвичайно актуальною для області, з огляду на недостатність фінансування, є проблема нагромаджених, утилізованих, знешкоджених та видалених промислових та побутових відходів. Складну екологічну картину області доповнюють проблеми відновлення і збереження рослинного та тваринного світу. Враховуючи викладене вище, екологічна ситуація нашої області порівняно з іншими регіонами не є найгіршою, але доволі специфічною.

З метою вирішення низки наболілих питань, нагромаджених у державі та зокрема у регіоні, для концентрації коштів і цільового фінансування природоохоронних та ресурсозберігаючих заходів, пов'язаних з охороною довкілля, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 7 травня 1998 р. №634 "Про затвердження Положення про Державний фонд охорони навколишнього природного середовища", створено Державний фонд охорони навколишнього природного середовища (далі – ФОНПС), який є складовою частиною Державного бюджету України. Головним розпорядником коштів Державного фонду охорони навколишнього природного середовища є Міністерство охорони навколишнього природного середовища України. Крім того, створено фонди охорони навколишнього природного середовища (ФОНПС) на місцевому рівні.

Відповідно до положення про порядок планування та фінансування природоохоронних заходів з цільового фонду охорони навколишнього природного середовища у складі обласного бюджету, затвердженого розпорядженням Голови Львівської ОДА від 25.09.2002 р. №947, головним розпорядником коштів обласного фонду є Головне управління економіки Львівської ОДА.

Пунктом 2 вказаного порядку передбачено обов'язковість використання коштів фондів державного та місцевих бюджетів на природоохоронні заходи, відповідно до передбаченого Переліком видів діяльності, що належать до природоохоронних заходів, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 17.09.1996 № 1147 та згідно з затвердженим планом-переліком першочергових заходів, що планують фінансувати за кошти ФОНПС.

Переліки природоохоронних заходів у межах щорічних програм соціально-економічного розвитку області формує головний розпорядник коштів, за поданням Державного управління екології та природних ресурсів у Львівській області, вони узгоджуються постійною комісією з питань екології обласної ради. У підсумку план фінансування заходів затверджується рішенням Львівської обласної ради.

Під час аудиту, на рівні обласного КРУ для оцінки ефективності використання коштів ФОНПС, дослідженню підлягали три бюджетних програми Державного фонду охорони навколишнього природного середовища, зокрема:

- 2401230 "Очистка стічних вод";
- 2401250 "Поводження з відходами та небезпечними хімічними речовинами";
- 2401290 "Підвищення якості атмосферного повітря".

Крім того, для оцінки ефективності використання коштів місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища КРУ у Львівській області проведено дослідження використання коштів за напрямками: охорона водних ресурсів, охорона атмосферного повітря та поводження з відходами.

Для оцінки результативних показників виконання бюджетних програм Державного фонду охорони навколишнього природного середовища аудиторською групою проаналізовано показники, які дають змогу оцінити ефективність та раціональність використання коштів ФОНПС. Це показники:

- витрат, які характеризують загальний обсяг бюджетних коштів, спрямованих на виконання природоохоронних заходів;
- продукції, які закладають в основу розрахунків потреби у коштах на кожний бюджетний період;
- якості, які дають змогу оцінити досягнення цілей, визначених на довгострокову перспективу.

Під час проведення аудиторського дослідження було розглянуто гіпотези (припущення) щодо причин, які не дають змоги досягти максимальної ефективності використання коштів ФОНПС.

Відповідно до інформації, отриманої від управління статистики та державного управління екології та природних ресурсів (далі управління екології), розбіжностей щодо кількості підприємств, установ, організацій, громадян-суб'єктів підприємницької діяльності, яким в установленому порядку видано дозволи на викиди, спеціальне водокористування та розміщення відходів не встановлено. Інформація, отримана від органів ДПА, дещо відрізняється від даних територіальних органів Мінприроди, оскільки не всі платники збору за викиди і скиди в розрізі зазначених видів економічної діяльності потребують дозволів територіальних органів Мінприроди.

Кількість підприємств, яким видано дозволи на викиди і скиди забруднюючих речовин, за даними територіальних органів Мінприроди та управління

статистики, у 2004 р. становила 234, що на 254 підприємства менше, ніж у 2003 р. Проте, як зазначено вище, не всі платники збору за викиди і скиди та розміщення відходів у розрізі зазначених видів економічної діяльності потребують відповідних дозволів, і відповідно, за даними ДПА, кількість всіх платників збору навпаки зросла. Загальна сума збору за забруднення навколишнього середовища за 2003 р. становила 9180,2 тис. грн., за 2004 р. – 10260,5 тис. грн.

Необхідно зазначити, що у 2003-04 рр. найбільшими забруднювачами атмосферного повітря були підприємства паливно-енергетичного комплексу – 44 % всіх надходжень, ЖКГ – 20 %, обробної промисловості – 9 % та інші підприємства – 18 % всіх поступлень.

У 2004 р. зросли на 82,5 %, (або на 1114,9 тис. грн.) відносно 2003 р. надходження за забруднення навколишнього середовища від об'єктів житлово-комунального господарства (далі ЖКГ), хоча їх кількість не змінилась. Надходження від підприємств вугільної промисловості зросли на 47,5 % (на 306,8 тис. грн. в основному за рахунок погашення недоїмки попередніх років), при тому, що їх кількість скоротилась майже вдвічі. Від обробної промисловості надходження зросли на 21,1 % (168,8 тис. грн.), а загальна кількість – тільки на 1,5 %, також зросли надходження від інших підприємств на 30,5 % (466,6 тис. грн.). На вказане вплинула зміна тарифів (їх індексація) та, як вже зазначалось, погашення заборгованості за попередній період.

Натомість, майже на 20 % (937,4 тис. грн.) скоротились надходження від об'єктів паливно-енергетичного комплексу, при цьому їх кількість у 2004 р. дещо зменшилась. Аналіз показав, що протягом досліджуваного періоду обсяги викидів в атмосферне повітря зменшувались у середньому на 5 % за рік. Загальний обсяг викидів забруднюючих речовин в атмосферу за 2003-04 рр. в обробній промисловості не змінився та становив 14,7 тис. т, у паливно-енергетичному комплексі, який є найбільшим платником зборів до ФОНПС, зменшився на 6,4 тис. т., що безперечно є значним позитивним чинником для довкілля. Обсяг викидів забруднюючих речовин в атмосферу підприємствами добувної промисловості та об'єктами ЖКГ зріс у 2004 р. відповідно на 12 % та 13 %, що становить 1,5 тис. т та 1,6 тис. т.

Необхідно зазначити, що скорочення викидів від стаціонарних джерел забруднення пояснюється скороченням обсягів виробництва окремими підприємствами – головними забруднювачами повітря. Середньорічний обсяг викидів в атмосферу, що припадає на одне підприємство, в цілому у 2004 р. зменшився на 0,025 тис. т порівняно з 2003 р. Хоча в окремих галузях зміни пройшли неоднорідно. Так, відбулось скорочення у 2004 р. викидів у розрахунку на одне підприємство у паливно-енергетичному комплексі та в обробній промисловості, натомість зросли викиди в розрахунку на одне підприємство в об'єктах ЖКГ, вугільних підприємствах та добувної промисловості.

Узагальнена інформація за результатами інспекційної роботи територіальних органів Міністерства охорони навколишнього природного середовища у Львівській області у 2003-04 рр. засвідчила, що поряд із зростанням кількості перевірених підприємств зростає кількість об'єктів, на яких виявлено порушення екологічного законодавства і до яких вжиті штрафні санкції.

У 2003-04 рр. налічувалось 65 підприємств, що здійснювали викиди, скиди, розміщували відходи без відповідних дозволів. Обсяги скидів даними підприємствами у поверхневій воді об'єкти за відсутності дозволів у 2004 р. становили 136,2 млн. м³, що майже у 1,7 раза більше, ніж у 2003 р.

Територіальними органами управління екології у Львівській області, з метою усунення вказаних порушень, поряд з нарахуваннями штрафних санкцій здійснено такі заходи: видано приписи щодо утримання дозволів вказаними підприємствами на викиди і скиди, призупинено виробничу діяльність окремих об'єктів, нараховано грошові стягнення за порушення підприємствами та організаціями норм і правил охорони навколишнього природного середовища та шкоду за порушення законодавства внаслідок їх діяльності.

Відповідно до отриманої інформації, за результатами перевірок виявлено 110 об'єктів, які зобов'язані сплачувати збір, але не подавали до податкових органів відповідні розрахунки і не сплачували збір у 2004 р. (для порівняння у 2003 р. їх кількість становила 75). Як наслідок проведеної відповідними органами роботи, сума донарахованого збору зросла з 12,7 тис. грн. у 2003 р. до 17,6 тис. грн. у 2004 р.

Кількість об'єктів, які занизили суму збору за забруднення навколишнього природного середовища у 2004 р. зросла порівняно з 2003 р. у 7,5 раза та становила 269 підприємств. Сума, на яку було занижено збір за забруднення навколишнього середовища, становила у 2004 р. 11,8 тис. грн., що майже у 20 разів більше, ніж за попередній рік. Необхідно також відзначити, що кількість об'єктів, які здійснювали скиди забруднених стічних вод, чим завдали збитків навколишньому природному середовищу у 2004 р., становили 151 об'єкт, для порівняння – у 2003 р. на 20 менше.

Кількість об'єктів, які здійснювали наднормативні викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря, становила 14 од., що вдвічі більше ніж у 2003 р. Водночас обсяг наднормативних викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря, внаслідок чого завдані збитки навколишньому природному середовищу становлять 8,3 т, що перевищує показник попереднього року у сім разів.

Дослідженням встановлено, що за станом на початок 2003 р. – 74 підприємства, на початок 2004 р., та 2005 р. – 122 об'єкти забруднюють навколишнє природне середовище в одному районі, а збір сплачують в іншому, за місцем податкової реєстрації. Переважно (на 90 %) це автозаправні станції, кількість яких з кожним роком зростає. У цьому випадку можна говорити, що така ситуація не сприяє повною мірою поліпшенню екологічного стану за місцем здійснення викидів і скидів.

Крім цього, з числа органів місцевого самоврядування, на території яких розташовані об'єкти, що забруднюють навколишнє природне середовище, рішення про розширення (додаткового) переліку викидів забруднюючих речовин, на які встановлюється збір за викиди і скиди, затверджувались на рівні Львівської обласної ради. Вказане рішення дало змогу додатково залучити до місцевих ФОНПС 210 тис. грн. за станом на 01.01.2003 р. та 130,0 тис. грн. і 140,0 тис. грн., відповідно на початок 2004 р. та 2005 р.

Як бачимо, заборгованість на початок 2005 р. хоча і скоротилась порівняно з початком 2004 р., однак у структурі нарахованого та сплаченого збору вона становить значну частину. Враховуючи стан виконання державних та місцевих програм у сфері охорони навколишнього природного середовища, не можна залишити поза увагою сам процес планування та виконання надходжень до ФОНПС всіх рівнів.

Відповідно до отриманої інформації, у 2003 р. планові надходження до ФОНПС всіх рівнів недовиконано на 18 % (1457,9 тис. грн.), у 2004 р. – на 6 % (449,2 тис. грн.). Таким чином, з огляду на істотні розбіжності, що існують в обсягах запланованих та суттєвих надходжень, вести мову про реальні показники, які покладаються в основу прогнозування та планування надходжень до ФОНПС, немає достатніх підстав.

Аналізуючи суми надходження збору за забруднення НПС та розрахунково-обґрунтовану потребу для здійснення природоохоронних заходів, аудиторська група дійшла висновку, що коштів, які суттєво надійдуть в найближчих три-чотири роки на рахунок вказаного вище збору, не вистачить навіть на добудову полігону твердих побутових відходів для Стрийсько-Дрогобицького регіону та підприємства з переробки твердих побутових відходів м. Червонограда (кошторисна вартість цих об'єктів близько 36,0 млн. грн.). Таким чином, з врахуванням усіх надходжень ФОНПС не спроможний профінансувати весь комплекс природоохоронних заходів.

Висновок: як показали результати дослідження, потребують негайного перегляду нормативи збору за викиди пересувними джерелами забруднення. На сьогодні головним завданням є запровадження максимально прозорої системи його нарахування, ефективної системи контролю за сплатою.

Зростання кількості порушників природоохоронного законодавства свідчить про недостатню дієвість проведених контрольних заходів територіальними органами управління екології. З року в рік актуальним залишається питання щодо недостатньої претензійно-позовної роботи відповідних державних установ зі стягнення заборгованості за забруднення НПС та сам процес планування і належного обґрунтування надходжень до ФОНПС всіх рівнів.

Метою екологічної політики у Львівській області є сповільнення темпів погіршення стану природного середовища і забезпечення передумов для активізації природоохоронної діяльності, спрямованої на стабілізацію і поступове покращення екологічної ситуації шляхом здійснення практичних заходів.

Завдяки аналізу потреби у коштах на фінансування природоохоронних заходів, обґрунтованості розрахунків такої потреби встановлено, що територіальними органами Міністерства охорони навколишнього природного середовища та головними розпорядниками коштів місцевих ФОНПС проводяться розрахунки потреби у коштах, проте повноцінної загальної картини екологічного стану в області у частині потреби у коштах на першочергові природоохоронні заходи немає. Крім того, під час дослідження аудиторською групою проаналізовано ряд наявних регіональних програм у сфері охорони навколишнього природного середовища, на виконання яких спрямовувались кошти ФОНПС.

На кожну з обраних для дослідження бюджетних програм, кошти ФОНПС всіх рівнів повинні спрямовуватись, щодо фінансувати природоохоронні та ресурсозберігаючі заходи, відповідати основним напрямкам державної політики у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та гарантування екологічної безпеки. Водночас, не всі заходи, що профінансовані протягом 2003-04 рр., можна віднести до першочергових. Крім того, залишається актуальним питання щорічного та належного фінансування природоохоронних заходів. Таким чином, проекти розроблено, а подекуди й розпочато роботи, проте немає гарантій щодо їх подальшого фінансування.

За вказані кошти можна було б у 2003-04 рр. практично завершити роботи (дещо менш значимі для області), наприклад, на очисних спорудах та каналізаційних мережах у смт. Запитів чи у с. Неслухів, і ще дало б змогу безпосередньо покращити екологічний стан навколишнього природного середовища.

Крім наведеного вище, у 2004 р., відповідно до плану за кошти державного ФОНПС, здійснено наукове дослідження у сфері охорони атмосферного повітря за темою "Проведення досліджень і розробка рекомендацій з попередження забруднення атмосферного повітря відходами виробництва в басейні річок Вісла і Дністер" та дослідження за кошти обласного ФОНПС у сфері поводження з відходами за темою "Проведення досліджень з локалізації, утилізації та перероблення відходів виробництва на Роздільському ДГХП "Сірка". Вартість виконаних робіт у двох випадках становить 100,0 тис. грн., виконавець ВАТ "Гірхімпром". Впровадження вказаних наукових розробок потребує багатомільйонних вкладень, що на цей час неможливо, враховуючи наявну обмеженість фінансових ресурсів держави.

Цікавим у своєму визначенні пріоритетних та першочергових заходів, спрямованих на покращення стану НПС, є підхід до використання коштів ФОНПС у м. Львові. Крім цього, не сприяє покращенню виконання природоохоронних заходів надходження значних фінансових ресурсів з державного та місцевих ФОНПС наприкінці бюджетного року, а подекуди взагалі в останні дні року.

Для запобігання екологічним катастрофам на гірничо-хімічних підприємствах області за рахунок коштів державного та обласного фондів ФОНПС у 2002-04 рр. розроблено проекти ліквідації рудників та рекультивациі порушених земель, а саме: у 2002 р. з Державного природоохоронного фонду профінансовано проектні роботи на загальну суму 1150,0 тис. грн., у 2003 р. з Державного природоохоронного фонду дофінансовано проектні роботи ДГП "Подорожненський рудник" та Стебницького ДГХП "Полімінерал" на загальну суму 250,0 тис. грн., з обласного природоохоронного фонду у 2002 р. на дані роботи виділено 278,0 тис. грн., у 2003 р. – 515,0 тис. грн., у 2004 р. – 350,0 тис. грн. Фактично, на сьогодні розроблені проекти не можуть бути впроваджені, кошти, необхідні для впровадження кожного з цих проектів та наукових досліджень, перевищують річні видатки всіх місцевих ФОНПС у десятки разів.

Зіставивши кількість об'єктів, на яких велися роботи у 2003-04 рр., незначні суми коштів, які виділяються з ФОНПС усіх рівнів на кожен з них, а

головне – кошторисну вартість цих об'єктів та ступінь їх готовності, можна стверджувати, що завершення робіт з окремих з них у найближчі 10 років виглядає нереальним, без дофінансування з інших джерел.

Окремою проблемою є питання Львівського сміттєзвалища, розташованого біля с. Грибовичі Жовківського району, на яке щороку вивозиться близько 1 млн. м³ побутових відходів. Сміттєзвалище удвічі перевищило передбачені санітарними нормами терміни функціонування. На сьогодні немає альтернативного рішення щодо його розміщення. Для реконструкції сміттєзвалища необхідні значні капіталовкладення. До того ж, тільки на виготовлення проектної документації і робіт з поетапної рекультивациі та закриття сміттєзвалища необхідно близько 5 млн. грн.

Враховуючи те, що найбільша кількість викидів утворюється при спалюванні природних видів палива, основним забруднювачем Львівської області є ВАТ "Добротвірська ТЕС", де в основному використовують вугілля ДП "Львіввугілля", зольність якого не відповідає проектним вимогам. Існуючі енергоблоки обладнані морально застарілим і фізично зношеним пилогазоочисним обладнанням. Крім цього, значною є загазованість найбільших промислових центрів: Дрогобича, Борислава, Червонограда, Яворова, Нового Роздолу.

Такою є ситуація і на інших підприємствах області. Не у повному обсязі виконано програму щодо оздоровлення повітряного басейну в районі розташування ВАТ "Миколаївцемент". Це підприємство не працює на повну потужність. Не завершено роботи з реконструкції АТ НПК "Галичина" щодо поглибленої переробки нафти. Серед стаціонарних джерел забруднення міста найвищий відсоток припадає на підприємства теплоенергетичного комплексу (понад 30 %), що є загальнодержавною тенденцією.

Одним із прикладів небезпеки для НПС може бути Бориславське озокеритове родовище, яке має запаси природного озокериту, безпосередньо прилягає до історичного центру м. Борислава. Розробку родовища впроваджено понад 100 років тому, на сьогодні воно розкрито двома вертикальними стволами № 1, № 4, існує і старий зліквідований ствол № 3. Озокеритова шахта з виділення газів метанового ряду належить до надкатегорійних і є вибухонебезпечною.

Зважаючи на необхідність підтримання безпечного стану шахти та беручи до уваги важливість цього питання, у комплексі заходів, спрямованих на подолання техногенно-екологічних, економічних, медичних і соціальних наслідків довготривалого видобутку вугільної сировини на території Бориславського промислового району, з метою максимально можливого зниження рівня загазованості та забезпечення життєдіяльності населення з подальшого розвитку м. Борислава і курорту Східниця спільно з НГВУ "Бориславнафтогаз" розроблено комплексну програму заходів з ліквідації соціально-економічних, екологічних і техногенних наслідків довготривалого нафтовидобування, ліквідацію загазованості та вирішення проблем подальшого розроблення низькорентабельних і гранично виснажених запасів вуглеводневої сировини нафтових родовищ Львівської області на 2001-05 рр.

Сеттєве фінансування заходів за 2003-04 рр. з КПКВ 2401290 "Підвищення якості атмосферного повітря" свідчить про явний брак коштів, який

спрямовують на ці цілі: з державного ФОНПС виділено 300,0 тис. грн. (в т.ч. 100,0 тис. грн. на наукове дослідження) та 145 тис. грн. за два роки з місцевих ФОНПС.

Результати проведеного дослідження показали, що існує ряд причин, які не сприяють поліпшенню екологічної ситуації в регіоні. Зокрема, окремої уваги заслуговує не тільки відсутність систематичного та повного фінансування розпочатих природоохоронних заходів, але і сам розподіл коштів, неритмічність та неповне фінансування природоохоронних заходів.

Так, ряд напрямків використання коштів, обраних для дослідження ФОНПС, відповідають головним завданням державної політики (в т.ч. НДР та НТР) у сфері охорони навколишнього природного середовища, але не завжди є першочерговими. Як наслідок, отримати в найближчому майбутньому позитивні результати від їх впровадження є доволі проблематичним.

З огляду на незадовільні темпи фінансування окремих об'єктів (заходів), враховуючи їх кошторисну вартість, ступінь готовності, перспектива їх добудови в найближчі десять років без залучення бюджетних коштів та коштів інвесторів, виглядає малореальною. Крім цього, вкладення коштів у проектно-кошторисну документацію за відсутності достатніх та обґрунтованих джерел подальшого їх фінансування, не приводить до зменшення кількості розпочатих об'єктів та до покращення екологічної ситуації в області. Ці приклади наголошують на обов'язковості вдосконалення механізму використання коштів ФОНПС всіх рівнів з метою їх раціонального та ефективного спрямування на першочергові об'єкти природоохоронних заходів.

Утворення численних сільських, селищних та міських фондів призводить до розпорошення коштів та не дає змоги виконувати цими фондами істотні природоохоронні заходи і, як правило, кошти залишаються невикористаними, водночас, коли екологічна ситуація в ряді регіонів потребує покращення.

Відповідно до чинного законодавства, управління екології як державний орган виконавчої влади не може впливати на процес визначення органом місцевого самоврядування пріоритетних напрямів розподілу коштів місцевих ФОНПС. Наслідком цього, в окремих випадках є нераціональне використання коштів місцевих фондів ФОНПС. Водночас, недостатність контролю за використанням коштів фондів призводить до їх нецільового використання до відволікання коштів від виконання природоохоронних заходів.

Ґрунтуючись на результатах проведеного дослідження ефективності використання коштів державного та місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища, вдосконалення механізму планування, розподілу та підвищення ефективності їх використання КРУ у Львівській області запропонувано:

1. Міністерству охорони навколишнього природного середовища України:

- ініціювати внесення зміни до п. 2 постанови КМУ від 01.03.1999 р., зокрема, включити нормативи збору за викиди пересувними джерелами забруднення, безпосередньо в ціну пального. При цьому, платниками збору визначати виробників та імпортерів паливно-мастильних матеріалів;

- виділяти кошти на розпочаті природоохоронні заходи з високим рівнем готовності. Фінансування нових проектів та наукових досліджень (дослідних робіт) проводити винятково за умови гарантованого їх належного подальшого фінансування;
- розглянути можливість створення Національного екологічного фонду на двох рівнях, що дасть змогу акумулювати кошти та ефективно використовувати їх для фінансування загальнодержавних та регіональних природоохоронних заходів.

2. Державному управлінню екології та природних ресурсів у Львівській області:

- для отримання достовірної інформації про стан природоохоронних заходів в області провести інвентаризацію розпочатих природоохоронних заходів, що фінансувались за рахунок державного ФОНПС;
- зосередити основну увагу на об'єктах (природоохоронних програмах, заходах), що мають високий рівень готовності і найближчим часом зможуть забезпечити очікуваний економічний ефект, забезпечивши для них пріоритетність у фінансуванні.

3. Львівській обласній державній адміністрації:

- для отримання достовірної інформації про стан природоохоронних заходів в області, провести інвентаризацію розпочатих природоохоронних заходів, що фінансувались за рахунок обласного ФОНПС;
- з метою уникнення розпорошеності коштів місцевих фондів ОНПС, рекомендувати органам місцевого самоврядування розглянути можливість делегувати повноваження сільських, селищних, районних фондів ОНПС фондам вищого рівня;
- при плануванні видатків обласного ФОНПС передбачати спрямування коштів на заходи, які будуть водночас фінансуватись як за рахунок коштів державного, такі місцевих ФОНПС, коштів місцевих бюджетів, коштів інвесторів;
- з метою оперативного реагування на проблеми навколишнього середовища рекомендувати РДА та місцевим радам щоквартально розглядати питання виконання природоохоронних заходів на колегіях, сесіях районних рад;
- при завершенні значних проектів створювати з числа представників органів місцевого самоврядування, фахівців держуправління екоресурсів із залученням громадськості, робочі комісії, у функції яких входили б прийняття в експлуатацію об'єктів, робіт, продукції та оцінку природоохоронного ефекту таких проектів.

УДК 368 + 574 Ст. наук. співроб. І.А. Сааджан, канд. екон. наук – Інститут проблем ринку та економіко-екологічних досліджень НАН України

ПРО СТРАХУВАННЯ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ

Обґрунтовано доцільність використання страхування як інструмента ризик-менеджменту ресурсокористування, досліджено економічну сутність страхування природних ресурсів як економічної категорії.

Ключові слова: страхування природних ресурсів, природно-ресурсний потенціал, середовищезахисна та кліматостворююча функції лісових масивів.