

## Проблеми фінансового забезпечення загального територіального природокористування в умовах фіскальних реформ

Н. В. Котенко<sup>i</sup>, С. В. Похилько<sup>ii</sup>

У статті обґрунтовано доцільність поділу системи територіального природокористування за ознаками платності та адресності на підсистеми загального та спеціального природокористування. Відповідно до видів суспільних потреб визначено напрямки загального територіального природокористування, розширено перелік суб'єктів, які беруть участь в управлінні системою, запропоновано перелік природних об'єктів загального природокористування. Проведений аналіз сучасного стану фінансового забезпечення природоохоронної сфери виявив загальні теоретичні проблеми, обумовлені публічним характером природоохоронної діяльності, а також практичні проблеми фінансування заходів із загального територіального природокористування в Україні, серед яких виділено такі: відсутність системної взаємодії між суб'єктами публічного та приватного секторів щодо природоохоронної діяльності; неефективність процесів розподілу публічних коштів; недосконалість нормативно-правового забезпечення процедури фінансування природоохоронних заходів; невідповідність видатків природоохоронного спрямування реальним потребам публічного сектору; обмеженість фіскального потенціалу обмеженого набору екологічних платежів; неефективність використання коштів природоохоронного спрямування.

*Ключові слова:* бюджет, публічне благо, податок, територіальне природокористування, фінансування, фонд.

УДК 005.915:338.46:502:332.142.6(043.5)

JEL коди: E62, H41, H70, Q21

**Вступ.** Фіскальні реформи, започатковані Коаліційною угодою про створення парламентської більшості у 2014 року, повинні суттєво вплинути на процеси формування, розподілу й використання публічних фондів грошових коштів. А оскільки реформа системи управління довкіллям передбачає перш за все інтеграцію екологічної політики у інші галузеві політики, найменш стійкими до зовнішніх викликів у таких умовах залишаються сектори, щодо яких неможливо встановити право власності та відповідальних за використання й відтворення об'єктів впливу (природних елементів).

В умовах розбалансування ключових макроекономічних параметрів, мілітаризації фіскальної політики, тотального дефіциту бюджетних ресурсів та відсутності нормального доступу до внутрішніх і зовнішніх ринків позичкового капіталу локальні проблеми низької якості публічних екологічних послуг і, як наслідок, незадовільного стану навколишнього природного середовища залишаються поза увагою ключових стейкхолдерів, які повинні здійснювати управління природокористуванням, яке відповідно до принципу субсидіарності може бути ефективним саме на базовому територіальному рівні.

<sup>i</sup> Котенко Наталія Вікторівна, кандидат економічних наук, старший викладач кафедри фінансів і кредиту Сумського державного університету;

<sup>ii</sup> Похилько Світлана Василівна, кандидат економічних наук, старший викладач кафедри фінансів і кредиту Сумського державного університету.

© Н. В. Котенко, С. В. Похилько, 2015



**Постановка проблеми.** Фундаментальні теоретичні, методологічні, методичні та прикладні аспекти дослідження системи природокористування представлені у працях багатьох видатних зарубіжних та вітчизняних учених, зокрема А. Эндреса, И. Квернера, Т. П. Галушкіної, В. І. Крутякової, В. Ф. Бартова, В.В. Седова, С. К. Харічкова та ін. Проте подальшого розроблення потребують ті аспекти управління природокористуванням, у яких повинні бути враховані фундаментальні положення теорії економіки публічного сектору, окремі елементи якої є об'єктом дослідження таких учених, як Л. І. Якобсон, М. Говлет, М. Рамеш, Х. Циммерманн та інші. Крім того, особливої уваги потребують фінансові засади реалізації цілей та завдань сталого розвитку на територіальному рівні, що передбачають розроблення науково-методичних підходів до управління фінансуванням у системі територіального природокористування, які дозволять враховувати екологічні складові у механізмах розподілу місцевих публічних та приватних фондів грошових коштів.

**Метою** дослідження є ідентифікація складників системи загального територіального природокористування, виявлення теоретичних і практичних проблем фінансового забезпечення її функціонування в умовах фіскальних реформ.

**Результати дослідження.** Усі необхідні для людей природні блага поділяють на два види: «господарські блага» чи товари, наявні в обмеженій кількості, що безпосередньо споживаються населенням або застосовуються як початковий фактор виробництва, і «вільні блага», такі як повітря, вода, що надаються в необмеженій кількості і відповідно не мають суб'єктивної цінності, а лише забезпечують екологічну рівновагу в біосфері й життєдіяльності людства [6; 11]. Відповідно до положень Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [3] можливість володіння, користування або оренди природних ресурсів, що надаються більш широкому колу суб'єктів на підставі спеціальних дозволів за визначену плату, передбачає порядок спеціального використання природних ресурсів. Загальне природокористування є загальнодоступним і не вимагає у кожному конкретному випадку особливого дозволу з боку компетентних державних органів або з боку осіб, за якими природні об'єкти закріплені.

Поширеною є думка щодо відсутності територіальних меж загального природокористування [7]. Процес відновлення якості природних систем у сучасних умовах суттєво залежить від потенціалу їх самовідтворення. Такий потенціал визначається, з одного боку, рівнем антропогенного навантаження на природне середовище, а з іншого – розміром накопиченого забруднення, що суттєво диференціюються за територіями. Виходячи з цього, адже саме спільнота має нести відповідальність за кількість, а головне – якість природних ресурсів, які на умовах загального користування перебувають у її розпорядженні. Отже, територіальне закріплення відповідальності за загальне природокористування повинне сприяти екологічно сталому розвитку як на рівні окремої територіальної громади, так і країни в цілому.

Розглянемо напрямки, за якими повинне відбуватися загальне використання природних об'єктів.

Одним із ключових елементів системи територіального природокористування є задоволення суспільних потреб, що, як правило, поділяють на дві групи: потреби спільноти і потреби окремої людини. У процесі загального територіального природокористування відбуваються:

- споживання і використання природних ресурсів – задовольняються особисті біологічні потреби;

- використання природного простору як сфери життя та розміщення інфраструктурних об'єктів – задовольняються так звані ландшафтні потреби;
- використання природного середовища з метою розміщення відходів – так звані асиміляційні потреби;
- відновлення якості компонентів навколишнього природного середовища – екологічні потреби.

Оскільки у сферу загального природокористування передбачається включення природоохоронних елементів, то у процесі управління повинні бути задіяні, окрім громадян (домогосподарств), також органи державної влади, органи місцевого самоврядування, суб'єкти підприємницької діяльності та неприбуткові організації.

Об'єкти загального територіального природокористування пропонуємо визначати згідно з вітчизняним природно-ресурсним законодавством, а саме: водні, земельні та екосистемні ресурси. Використання природного середовища з метою розташування в ньому сміття визначає ще один різновид природних ресурсів, що повинен перебувати у загальному природокористуванні, – асиміляційну ємність середовища. Значна кількість штучних об'єктів, які створюють з метою реалізації природоохоронних програм та заходів, знаходиться у спільному володінні громади – комунальній чи державній власності. Це передбачає наявність ще одного об'єкта впливу системи загального територіального природокористування – екологічної інфраструктури.

Ключові елементи системи загального територіального природокористування наведено у табл. 1.

*Таблиця 1*

Складові системи загального територіального природокористування  
[авторська розробка]

Складова	Характеристика
Мета	Задоволення суспільних потреб території
Напрямки природокористування	Ландшафтний – використання природного простору як сфери життя та розміщення інфраструктурних об'єктів
	Біологічний – використання природних ресурсів
	Асиміляційний – використання природного середовища з метою розміщення відходів
	Екологічний – відновлення якості природних компонентів
Суб'єкти	Держава
	Органи місцевого самоврядування
	Суб'єкти господарювання
	Домогосподарства
	Неприбуткові організації
Об'єкти	Вода
	Повітря
	Ґрунти
	Екологічна інфраструктура
	Екосистема
	Асиміляційні властивості середовища

Більшість науковців схиляється до думки про неможливість існування ринкової економіки в чистому вигляді. Окрім суто нормативно-правових функцій держава, по-перше, сприяє досягненню максимально можливого розподілу обмежених факторів

виробництва, тобто Парето-оптимуму, і, по-друге, здійснює перерозподіл доходів та майна відповідно до принципів соціальної справедливості. Ситуації, коли такий розподіл ресурсів неможливо досягнути, і мають назву «вади ринку». Л. І. Якобсон вважає, що вади ринку виникають унаслідок обмеженої конкуренції, неповноти інформації та зовнішніх ефектів [17]. Інші вітчизняні та зарубіжні науковці додають ще «трагедію спільнот», коли за умов вільного доступу до ресурсу виникає проблема його надмірного використання і навіть, повного знищення [8; 9]. А. Ендрюс при дослідженні особливих економічних проблем, пов'язаних із природними ресурсами, виділяє також вади ринку, що виникають при часовій алокації невідновлюваних природних ресурсів [16]: нерівність приватної та суспільної ставки дисконтування – норми прибутку, отриманого від виробництва та споживання природних ресурсів, і «непотрібне» індивідуальне негативне тяжіння до ризику природокористувачів.

Як уже зазначалося, спеціальне природокористування здійснюється на платних умовах. Такий підхід передбачає перенесення всієї міри відповідальності за шкоду, завдану навколишньому природному середовищу, на особу (фізичну чи юридичну), яка її завдала. Роль публічного сектору у такому випадку обмежується контрольною та, як наслідок, розподільною функцією, коли кошти у вигляді обов'язкових виплат, штрафів чи інших фінансових санкцій, акумулюються у централізованих фондах грошових коштів і перерозподіляються на природовідновлювальні заходи. Проте якщо винну особу встановити неможливо, а шкода завдається, загальне природокористування передбачає суспільне (публічне) фінансування. Наслідками протиріч між екологічними та економічними інтересами та потребами може стати дефіцит фінансування сфери загального природокористування, що є бар'єром на шляху досягнення сталого розвитку.

Фінансові потоки забезпечують позитивну динаміку більшості економічних систем. Тому дослідження відносин, що виникають у процесі формування, розподілу і використання різноманітних фондів грошових коштів, які здатні та повинні забезпечувати реалізацію цілей й завдань сталого розвитку на рівні територій, ми вважаємо головним завданням удосконалення системи загального територіального природокористування. За таких умов загальнотеоретичні проблеми управління територіальним природокористуванням, що впливають із його суспільного характеру, визначають практичні проблеми його фінансового забезпечення.

Рамковий закон [3] передбачає, що держава здійснює економічне регулювання природоохоронної діяльності через фінансування природоохоронних заходів і робіт за рахунок коштів Державного та місцевих бюджетів, державного та місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища, коштів підприємств, установ та організацій, добровільних внесків та інших коштів. Закон не виокремлює міжнародні гранти та міжнародні кредити (позики), проте в умовах глобалізації та фінансової нестабільності міжнародні фінансові ресурси починають відігравати значну роль у вирішенні проблем фінансового забезпечення екологічних заходів, а отже, потребують відповідного нормативно-правового забезпечення.

Крім того, про нормативно-правову неурегульованість територіальної системи фінансового забезпечення загального природокористування свідчить той факт, що на відміну від Державного фонду охорони навколишнього природного середовища України, загальнообов'язкові правила планування та здійснення фінансування природоохоронних заходів з якого затверджено відповідним наказом Міністерства екології та природних ресурсів, органи місцевого самоврядування повинні на власний розсуд визначати механізм здійснення видатків місцевих фондів охорони

навколишнього природного середовища, що залишає можливість для зловживань.

Незважаючи на те, що останніми роками абсолютні розміри природоохоронних витрат мають позитивну динаміку, їх частка у ВВП постійно знижується (майже на 40 % за останні 15 років). Структура витрат також свідчить не на користь публічного сектору (за даними Державної статистичної служби у 2013 році лише 4,6 % витрат на охорону навколишнього природного середовища склали видатки зведеного бюджету України), і тільки половина – кошти місцевих бюджетів [10]

Крім того, останніми роками спостерігається тенденція до неповного використання бюджетних коштів природоохоронного призначення. Так у 2014 році з Державного бюджету України непрофінансованими залишились 32,5 % екологічних видатків. За даними Міністерства екології та природних ресурсів України, у тому самому році за бюджетною програмою «Здійснення природоохоронних заходів» із загального обсягу коштів, передбачених планом у сумі 425,4 млн грн, фактично було витрачено лише 6,34 % [12]. На рівні місцевих бюджетів спостерігається аналогічна ситуація. Наприклад, аналіз досвіду фактичного виконання бюджету міста Сум за 2013–2014 рр. у частині Комплексної програми охорони навколишнього природного середовища на 2011–2015 рр. [13] показав, що у 2013 р. із 26 природоохоронних заходів було повністю або частково виконано лише 14. Причому фактично з міського бюджету було витрачено лише 13,4 % запланованих коштів. І хоча у 2014 р. цей рівень зріс удвічі (до 27 %), загальний стан виконання місцевої програми охорони навколишнього природного середовища є незадовільним, а це свідчить про невідповідність бюджетного фінансування реальним потребам територіальної громади.

Не менш суттєві застереження викликає і процес витрачання коштів. Так, за даними колегії Рахункової палати, кожна третя витрачена гривня Фонду охорони навколишнього середовища спрямовується на заходи, які не мають безпосереднього впливу на якість довкілля. Крім того, майже 25 % коштів, виділених на фінансування екологічних заходів, не були використані і повернуті до бюджету [14]. А у звітах Державної фінансової інспекції [5] постійно з'являються дані щодо завищення обсягів виконаних робіт приватними підрядниками, що призводить до зайвих оплат, які значно знижують фінансові можливості місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища.

Необхідно також відзначити, що із прийняттям Бюджетного кодексу України у 2001 році органам місцевого самоврядування забороняється формувати власні позабюджетні фонди [1], а отже, і місцеві фонди охорони навколишнього природного середовища враховуються в частині спеціального фонду місцевого бюджету. Теоретично такий підхід має запобігати використанню публічних коштів на цілі, що не відповідають їх призначенню. Проте фактично при управлінні фінансуванням із місцевих фондів охорони навколишнього середовища застосовують такі механізми бюджетного менеджменту, які нівелюють цільовий характер використання коштів, що призводить до здійснення природоохоронних витрат за залишковим принципом, у тому числі і через розміщення коштів фондів на єдиному казначейському рахунку у Державному казначействі України.

Незважаючи на те, що до місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища можуть зараховуватися грошові стягнення за шкоду, заподіяну порушеннями законодавства про охорону навколишнього середовища у результаті господарської та іншої діяльності, цільові та інші добровільні внески підприємств, організацій та громадян, головним і, по суті, єдиним джерелом надходжень коштів

фонду був і залишається збір за забруднення навколишнього природного середовища, що з прийняттям Податкового кодексу України [2] трансформовано в екологічний податок. Зростанню таких надходжень наразі сприяють переведення екологічних платежів до категорії податкових, суттєве збільшення ставок (більш ніж у 15 разів для повітря та води і у 8 разів – для відходів), введення податку на викиди двоокису вуглецю, врахування вмісту сірки у дизельному пальному, рівня віддаленості місця розміщення відходів від населеного пункту тощо. Проте екологічний податок, на жаль, продовжує традиції суто фіскальної спрямованості вітчизняного механізму екологічного оподаткування, ігноруючи при цьому обмежувальну і стимулювальні функції, не сприяє ефективному використанню природних благ чи екологізації суспільного виробництва. І не в останню чергу це відбувається через повну відсутність у правилах його адміністрування будь-яких фінансових стимулів чи санкцій, що могли б застосовуватися до платника залежно від ступеня врахування екологічних інтересів у його виробничій та публічній сферах діяльності. Крім того, нестабільності надходжень екологічного податку додають занепад місцевої виробничої інфраструктури, особливо підприємств хімічної та машинобудівної промисловості – головних забруднювачів, та зміни у державній політиці розподілу природоохоронних коштів залежно від підходів центральної влади до визначення ефективного рівня фіскальної децентралізації, що за останні 10 років проводилися 6 разів (табл. 2).

*Таблиця 2*

Зміни у пропорціях розподілу коштів від екологічних платежів між рівнями бюджетної системи України, % [авторська розробка]

Роки	Державний бюджет	Обласні бюджети	Бюджети місцевого самоврядування
2004	30	50	20
2005–2008	65	25	10
2009–2010	30	50	20
2011–2012	30	20	50
2013	53	13,5	33,5
2014	20	55	25*

\* з 2015 року додано бюджети об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад

За таких умов, звичайно, важко розраховувати на ефективне середньострокове бюджетне планування з реалістичними прогнозними показниками.

У той самий час кошти фонду охорони навколишнього природного середовища повинні бути використані на фінансування видів діяльності, що належать до природоохоронних заходів, до яких законодавством визначено 85 напрямків діяльності, розділених на 10 категорій [4]. Порівняно з іншими країнами, у тому числі пострадянського простору, вітчизняна система розподілу коштів екологічних фондів місцевого рівня має надто розгалужений перелік видів природоохоронних заходів і надає органам місцевої влади значні повноваження і можливості у здійсненні позитивного впливу на природне середовище території за умов дуже обмеженого за абсолютними розмірами обсягу коштів. Це призводить до проблеми розпорощення коштів та недосягнення кінцевих результатів. У таких умовах особливо актуальним постає питання добору і ранжування за черговістю виконання перелічених заходів, що

неможливо без адекватного організаційного-фінансового забезпечення загального територіального природокористування.

Щодо останнього, то аналіз Комплексної програми охорони навколишнього природного середовища м. Сум на 2011–2015 роки [13] показав, що з 50,8 млн грн, необхідних для її реалізації, майже 59 % становлять кошти приватного сектору, решта – міської ради, що начебто мають працювати на благо природи. Проте у програмі окремо виділені завдання, що повинні бути вирішені у межах загального природокористування, і окремо – спеціального, що доводить як декларативну, так і практичну відсутність можливості системної взаємодії між публічними та приватними учасниками природоохоронної діяльності.

Отже, теоретичні і практичні проблеми формування та використання місцевих фондів в Україні, створених з метою фінансування природоохоронної діяльності, ми пропонуємо узагальнити так, як це подано на (рис. 1).

<b>Загальні теоретичні проблеми, обумовлені публічним характером природоохоронної діяльності</b>			
неконкурентність	невиключеність	неповнота інформації	зовнішні ефекти (екстерналії)
<b>Практичні проблеми фінансування територіального природокористування в Україні</b>			
Недосконалість	нормативно-правового забезпечення процедури фінансування природоохоронних заходів		
Неефективність	процесів розподілу публічних коштів		
Невідповідність	видатків природоохоронного спрямування реальним потребам публічного сектору		
Неефективність	використання коштів природоохоронного спрямування фіскального		
Обмеженість	потенціалу обмеженого набору екологічних платежів системної взаємодії між суб'єктами публічного та приватного секторів		
Відсутність	щодо природоохоронної діяльності		

Рис. 1. Проблеми фінансового забезпечення загального територіального природокористування в Україні [авторська розробка]

**Висновки і перспективи подальших наукових розробок** Наявні у сучасній системі фінансування природоохоронних заходів проблеми потребують комплексного вирішення, що неможливо здійснити на дискретних, фрагментарних засадах. На нашу думку, необхідно застосовувати системний підхід до управління територіальним природокористуванням, що дозволить виділити окрему підсистему управління фінансуванням, яка буде спрямована не лише на обґрунтування специфічних джерел фінансових ресурсів, але і включати повноцінні механізми фінансування заходів, спрямованих на відновлення якості навколишнього природного середовища, що, у свою чергу, визначають якість життя суспільства, громади чи окремої людини.

Отже, для вирішення проблеми забезпечення екологічно сталого розвитку територій необхідно удосконалити процес управління фінансуванням окремих, неузгоджених між собою заходів, спрямованих на підвищення якості життя людей через покращання стану навколишнього природного середовища. Ефективна підсистема управління фінансуванням повинна містити не лише перелік джерел фінансових ресурсів, але й повноцінний механізм їх розподілу та використання, що буде ґрунтуватися на базових положеннях фінансової науки та економіки природокористування.

**Література**

1. *Бюджетний кодекс* України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
2. *Податковий кодекс* України від 02.12.2010 № 2755-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/податковий%20кодекс>.
3. *Про охорону* навколишнього природного середовища. Закон України від 25 червня 1991 року № 1264-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1264-12&p=1220283398168126>.
4. *Про затвердження* переліку видів діяльності, що належать до природоохоронних заходів. Постанова Кабінету Міністрів України від 17 вересня 1996 р. № 1147 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1147-96-п](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1147-96-п).
5. *Аналітичні звіти за 2010*. Сумська область. Державна фінансова інспекція України. Офіційний сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/74926>.
6. *Бартов, В. Ф.* Концепции взаимодействия экономики и природы [Текст] / В. Ф. Бартов, В. В. Седов. – М. : Мысль, 1984. – 159 с.
7. *Галушкіна, Т. П.* Экологическая политика и механизмы ее реализации на региональном уровне [Текст] / Т. П. Галушкіна, В. И. Крутякова ; НАН Украины, Институт проблем рынка и экономико-экологических исследований. – Одесса : [б.и.], 1999. – 112 с.
8. *Говлет, М.* Дослідження державної політики: цикли та підсистеми політики [Текст] / М. Говлет, М. Рамеш ; пер. з англ. О. Рябова. – Львів : Кальварія, 2004. – 264 с.
9. *Длугопольський, О. В.* Теорія економіки державного сектору : навч. посібник для студ. вищих навч. закл. / О. В. Длугопольський ; Тернопільський національний економічний ун-т. – Тернопіль : Наукова думка, 2007. – 490 с.
10. *Експрес-випуск* «Витрати на охорону навколишнього природного середовища та екологічні платежі у 2010 році». Державна служба статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua/>.
11. *Інституціональні засади та інструментарій збалансованого природокористування* [Текст] ; за редакцією д-ра екон. наук С. К. Харічкова // ІПРЕЕД НАН України. – Одеса : ІПРЕЕД, 2010. – 484 с.
12. *Інформація* про використання коштів Державного бюджету України Міністерством екології та природних ресурсів України у 2014 році. Міністерством екології та природних ресурсів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.menr.gov.ua/about/financial/3640-informatsiya-pro-vykorystannia-koshtiv-derzhavnoho-biudzhetu-ukrainy-ministerstvom-ekolohii-ta-prirodnykh-resursiv-ukrainy-u-2014-rotsi>.
13. *Комплексна* програма охорони навколишнього природного середовища м. Сум на 2011–2015 роки. Програми розвитку міста. Муніципальний інформаційний портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://meria.sumy.ua/index.php?do=cat&category=programi-rozvitku-msta>.
14. *Охорона* довкілля чекати не може. Українська Гельсінська спілка з прав людини [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.helsinki.org.ua/index.php?id=1136990159>.
15. *Циммерманн, Х.* Муниципальные финансы [Текст] : учебник / Х. Циммерманн ; пер. с нем. – М., 2003. – 352 с.
16. *Эндрес, А.* Экономика природных ресурсов : ученик ; пер. с нем. [Текст] / А. Эндрес, И. Квернер ; науч. ред. пер. Н. Пахомова, К. Рихтер. – 2-е изд. – СПб. : Питер ; М. ; Нижний Новгород ; Воронеж : [б.и.], 2004. – 250 с.
17. *Якобсон, Л. И.* Государственный сектор экономики: экономическая теория и политика : учебник для студ. вузов, обуч. по экономическим направлениям и специальностям [Текст] / Л. И. Якобсон ; Государственный ун-т «Высшая школа экономики». – М. : [б. и.], 2000. – 365 с.

*Отримано 26.02.2015 р.*



**Проблемы финансового обеспечения общего территориального природопользования  
в условиях фискальных реформ**

**НАТАЛІЯ ВИКТОРОНА КОТЕНКО\*,  
СВЕТЛАНА ВАСИЛЬВНА ПОХИЛЬКО\*\***

\* кандидат экономических наук, старший преподаватель кафедры финансов и кредита  
Сумского государственного университета,  
ул. Р.-Корсакова, 2, г. Сумы, 40007, Украина,  
тел.: 00-380-542-3353883, e-mail: n.kotenko@finance.sumdu.edu.ua

\*\* кандидат экономических наук, старший преподаватель кафедры финансов и кредита  
Сумского государственного университета,  
ул. Р.-Корсакова, 2, г. Сумы, 40007, Украина,  
тел.: 00-380-542-3353883, e-mail: s.pokhylko@finance.sumdu.edu.ua

В статье обоснована целесообразность разделения системы территориального природопользования по признакам платности и адресности на подсистемы общего и специального природопользования. В соответствии с видами общественных потребностей определены направления общего территориального природопользования, расширен перечень субъектов, принимающих участие в управлении системой, предложен перечень природных объектов общего природопользования. Проведенный анализ современного состояния финансового обеспечения природоохранной сферы позволил выявить общие теоретические проблемы, обусловленные публичным характером природоохранной деятельности. Также идентифицированы практические проблемы финансирования мероприятий по общему территориальному природопользованию в Украине, среди которых выделены следующие: отсутствие системного взаимодействия между субъектами публичного и частного секторов в рамках природоохранной деятельности; неэффективность процессов распределения публичных средств; несовершенство нормативно-правового обеспечения процедуры финансирования природоохранных мероприятий; несоответствие расходов природоохранного направления реальным потребностям общественного сектора; ограниченность фискального потенциала ограниченного набора экологических платежей; неэффективность использования средств природоохранного направления.

*Ключевые слова:* бюджет, публичное благо, налог, территориальное природопользования, финансирование, фонд.

*Mechanism of Economic Regulation*, 2015, No 1, 21–30  
ISSN 1726-8699 (print)

**Problems of Funding for Common Territorial Nature Use in Conditions of Fiscal Reforms**

**NATALIIA V. KOTENKO\*,  
SVITLANA V. POKHYLKO\*\***

\* *C.Sc. (Economics), Senior Tutor of Department of Finance and Credit,  
Sumy State University, R.-Korsakova Street, 2, Sumy, 40007, Ukraine,  
phone: 00-380-542-335383, e-mail: n.kotenko@finance.sumdu.edu.ua*

\*\* *C.Sc. (Economics), Senior Tutor of Department of Finance and Credit,  
Sumy State University, R.-Korsakova Street, 2, Sumy, 40007, Ukraine,  
phone: 00-380-542-335383, e-mail: s.pokhylko@finance.sumdu.edu.ua*

*Manuscript received 26 February 2015.*

In the article the expediency of division of the territorial nature use management on the basis of payment and targeting into subsystems for general and special nature use management is sustained. According to the types of social needs the areas of common territorial nature use are identified, the list of stakeholders involved in the management of system is widened, the list of natural objects of common nature use is offered. The analysis of the current state of environmental sphere financing reveals general theoretical problems due to the public nature conservation activities. Also practical financing problems of the common territorial nature use in Ukraine are identified, among which the followings are: lack of systematic interaction between the subjects of public and private sectors in the framework of environmental activities; inefficiency distributive processes of public funds; inadequate regulatory procedures to ensure the financing of environmental protection measures; mismatch costs of environmental trends to the real needs of the public sector; the limited fiscal capacity of a limited set of environmental charges; inefficient use of environmental protection funds.

*Keywords:* budget, fund, local expenditure, public good, reform, tax, territorial nature use.

*JEL Codes:* E62, H41, H70, Q21

Tables: 2; Figures: 1; References: 17

*Language of the article:* Ukrainian

#### *References*

1. The Budget Code of Ukraine (2010), <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>. (In Ukrainian)
2. The Tax Code of Ukraine (2010), <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/податковий%20кодекс>. (In Ukrainian)
3. On environmental protection (1991), Law of Ukraine, <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1264-12&p=1220283398168126>. (In Ukrainian)
4. On the list of activities to include environmental protection measures (1996). Cabinet of Ministers of Ukraine, <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1147-96-п>. (In Ukrainian)
5. Analytical reports for 2010. Sumy region (2010), Revision Office of Ukraine. Official Site, <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/74926>. (In Ukrainian)
6. Bartov, V. F., Sedov, V. V. (1984), *Interaction concept and nature of the economy*, Moskwa, Mysl. (In Russian)
7. Galushkina, T. P., Krutyakova, V. I. (1999), *Environmental policies and mechanisms for its implementation at the regional level*. Instytut problem rynku y ekonomyko-ekolohycheskykh yssledovanyi. Moskwa. (In Russian)
8. Hovlet, M., Ramesh, M. (2004), *The study of public policy, cycles and policy subsystems*. Lviv. (In Ukrainian)
9. Dluhopolsky, A. V. (2007), *The Theory of Economics of the public sector: teach. guide for students*, Ternopil. (In Ukrainian)
10. Expenditure on environmental protection and environmental payments in 2010 (2010). Express Issue State Statistics Service of Ukraine. <http://www.ukrstat.gov.ua>. (In Ukrainian)
11. *Institutional framework and toolkit of balanced nature use* (2010), edited Dr. S. K. Harichkov. Odessa. (In Ukrainian)
12. Information on the use of the State Budget of Ukraine by Ministry of Ecology and Natural Resources of Ukraine in 2014 (2014), Ministry of Ecology and Natural Resources of Ukraine. Official Site. <http://www.menr.gov.ua/about/financial/3640-informatsiya-pro-vykorystannia-koshtiv-derzhavnoho-biudzhetu-ukrainy-ministerstvom-ekolohii-ta-pryrodnykh-resursiv-ukrainy-u-2014-rotsi>. (In Ukrainian)
13. Comprehensive Program for Environmental Protection in Sumy for 2011–2015 (2010). Programs for development. Municipal information portal. <http://meria.sumy.ua/index.php?do=cat&category=programi-rozvitku-msta>. (In Ukrainian)
14. Environment cannot wait (2006). Ukrainian Helsinki Group for Human Rights. – Access : <http://www.helsinki.org.ua/index.php?id=1136990159>. (In Ukrainian)
15. Zimmermann, H. (2003), *Municipal Finance*, Moskwa. (In Russian)
16. Endres, A., Kvaerner, I. (2004), *Economics of natural resources: textbook*, Nizhny Novgorod; Voronezh. (In Russian)
17. Jacobson, L. I. (2000), *Public Sector of Economics: Economic Theory and Policy: a textbook for students*, Moskwa. (In Russian)