

Опираясь на эти стандарты, следует определить экономически возможный для государства уровень оказания медицинской помощи населению. Затем, с учетом сведений медицинской статистики за прошедший период и научных прогнозов на будущее, надо определить состав медицинской помощи, который государство может предоставить всему населению. Объем этих услуг должен быть сбалансирован с выделяемыми на его выполнение средствами. Таким образом можно обеспечить доступность гарантируемого системой обязательного социального медицинского страхования пакета медицинских услуг для всех граждан страны. Размер пакета предоставляемых медицинских услуг потенциально определяется уровнем благосостояния членов общества, то есть уровнем экономического развития общества. Фактическая же его величина определяется степенью значимости сферы здравоохранения для общества в данный период, которая, по мнению автора, может характеризоваться двумя основными показателями. Во-первых, отношением суммарных расходов общества на здравоохранение к объему национального дохода. Во-вторых, абсолютной величиной расходов, приходящихся на одного гражданина страны. Сопоставление динамических характеристик этих показателей позволит выявить изменения значимости сферы здравоохранения в иерархии ценностей общества.

В дальнейшем предполагается продолжить исследования по разработке и детализации концепции трансформации экономических отношений в сфере здравоохранения Украины.

Литература: 1. Финансирование здравоохранения: альтернативы для Европы / Под ред. Моссиалос Э., Диксон А., Фигерас Ж., Кутцин Д.: Пер. с англ. — М.: Изд. "Весь Мир", 2002. — 352 с. 2. Неформальные платежи за медицинскую помощь в России. Сер. "Научные доклады: независимый экономический анализ". — М.: Московский общественный научный фонд; Независимый институт социальной политики, 2003. — №142. — 160 с. 3. Сатаров Г. Диагностика российской коррупции: социологический анализ (Краткое резюме доклада). — М.: Фонд ИНДЕМ, 2002. 4. Клямкин И. Теневая Россия. Экономико-социологическое исследование / И. Клямкин, Л. Тимофеев. — М.: РГГУ, 2000. — С. 164. 5. Бойков В. Расходы населения на медицинские услуги и лекарства / В. Бойков, Ф. Фили, И. Шейман, С. Шишкин // Здравоохранение. — 2000. — №2. — С. 32 – 46. 6. Бойков В. Участие населения в финансировании здравоохранения / В. Бойков, Ф. Фили, И. Шейман, С. Шишкин // Экономика здравоохранения. — 2000. — №7. — С. 45 – 50. 7. Голухов Г. Н. Медико-социальный комплекс: здоровье, экономика, управление / Г. Н. Голухов, А. С. Акопян, Ю. В. Шиленко. — М.: Фонд "Клиника XXI века", 2002. — 208 с. 8. Филатов В. М. Место и роль здравоохранения в системе общественного воспроизводства // Вісник Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна. — 2002. — №564. — С. 149 – 153.

Стаття надійшла до редакції
22.03.2004 р.

УДК 338:504

Проскурня Н. И.

ПРОБЛЕМЫ ПЛАНИРОВАНИЯ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ОБЛАСТНОГО ФОНДА ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ ПРИРОДНОЙ СРЕДЫ

The existing mechanism of planning the application of costs from the regional environmental protection fund is analysed. The main directions of its improvement are determined.

Одним из действенных способов влияния на политику природопользования является плата за загрязнение окружающей среды. В Украине с 1992 года в законодательном порядке принята система платежей за выбросы загрязняющих веществ в окружающую природную среду. Непосредственный сбор средств за загрязнение окружающей природной среды поручено осуществлять Государственной налоговой администрации. Для этого территориальные органы Министерства охраны окружающей природной среды Украины (МООПС Украины) подают в органы государственной налоговой системы перечень предприятий, организаций, граждан — субъектов предпринимательской деятельности, которым в установленном порядке выдано разрешение на выбросы, специальное водопользование и размещение отходов [1]. Органы Государственного казначейства распределяют собранные средства в бюджеты различных уровней в следующей пропорции: местный уровень (город или поселок) — 20%; областной уровень — 50%; национальный уровень — 30%. На каждом из указанных уровней производится планирование использования накопленных средств. Они должны направляться на целевое финансирование природоохранных и ресурсосберегающих мероприятий, связанных с охраной окружающей среды.

Однако сегодня в Украине тарифы платежей за поступление загрязняющих веществ в природную среду занижены, так как в условиях переходной экономики значительный процент предприятий испытывает неустойчивое финансовое положение, отсутствие прибыли и не в состоянии вносить плату за загрязнение среды даже при очень низких установленных тарифах. Поэтому фактические объемы средств, которые аккумулируются в экологических фондах, значительно ниже требуемых для решения экологических проблем государства в целом и его отдельных регионов [2]. В этих условиях актуальной задачей является повышение эффективности использования средств бюджетов охраны окружающей среды всех уровней.

Цель статьи — анализ существующего механизма планирования использования средств из областного фонда охраны окружающей природной среды (ОФ ООПС) и определение основных направлений его совершенствования.

© Проскурня Н. И., 2004

ОФ ООПС создается в каждой области Украины на основе типового документа — "Положения об областном фонде охраны окружающей природной среды", утверждаемого решением областного совета. Анализ этого документа позволил представить существующий механизм планирования использования средств из ОФ ООПС так, как это приведено на рисунке.

Инициатива на участие в распределении средств из ОФ ООПС исходит непосредственно от хозяйствующих субъектов, которыми могут быть юридические или физические лица — субъекты предпринимательской деятельности. Для этого они разрабатывают проект (1) природоохранного мероприятия (как правило, с привлечением специализированных разрабатывающих организаций).



Рис. 1. Существующий механизм планирования природоохранных мероприятий для финансирования из ОФООПС

Разработанный проект обязательно должен пройти экологическую экспертизу (2) в подразделениях МООПС Украины или специализированных хозрасчетных подразделениях, имеющих лицензию на проведение такой экспертизы. В процессе экспертизы устанавливаются экологические показатели по тем изменениям в окружающей среде, которые являются результатом намечаемой реализации проекта.

При этом экологическая экспертиза должна концентрироваться на наиболее важных ключевых изме-

нениях в окружающей среде. Изменения в рамках экологической экспертизы рассматриваются не только с точки зрения их физической величины, но и с точки зрения их значимости для общества в целом, отдельных социальных групп и граждан.

После проведения экологической экспертизы по проекту хозяйственным субъектом составляется письмо-запрос (3), в котором должны быть отражены реквизиты заявителя и основные характеристики проекта, а также результаты его экологической экспертизы. Письма-запросы на каждый последующий финансовый год должны подаваться в областное Госуправление экологии и природных ресурсов непосредственно в срок — с 1 мая до 30 октября текущего года.

Областное Госуправление экологии и природных ресурсов осуществляет предварительное рассмотрение запросов (4). Проект одобряется в случае позитивного экологического вывода о соответствии перечню видов деятельности, относящихся к природоохранным мероприятиям, утвержденным Постановлением Кабинета Министров Украины [3], и приоритетам природоохранной деятельности в пределах соответствующей единицы административно-территориального раздела области.

Заявки по проектам, которые получили положительное экологическое решение экспертизы и оформлены с соблюдением ряда других формальных признаков, включаются в перечень природоохранных мероприятий для финансирования из ОФ ООПС (5).

Затем в областном Госуправлении экологии и природных ресурсов на основе разработанного перечня и проведенного для предстоящего года прогноза поступлений в ОФООС (6) разрабатывается основной финансовый документ по планированию использования средств из ОФООС — смета расходов ОФ ООПС в предстоящем году (7).

Планирование завершается рассмотрением разработанных сметы и перечня в постоянной комиссии областного совета по вопросам экологии (8) и их утверждением на сессии областного совета.

Таким образом, в рассмотренном механизме планирования природоохранных мероприятий для финансирования из ОФ ООПС и документе, его определяющем, основные операции по разработке и принятию решений на использование средств фонда только обозначены, а порядок их реализации не определен. На практике от этого страдает четкость, прозрачность и эффективность всей системы управления природоохранной деятельности на уровне области. В этих условиях из года в год средства фонда в основном используются для восстановительного ремонта основных фондов коммунальных предприятий. Кроме того, фонд не является финансовой основой научно обоснованных экологических программ в области и не становится катализатором внутренних инвестиций в экологию для массы других предприятий области.

Это в основном происходит из-за того, что рассмотренный механизм фактически предусматривает проявление первоначальной инициативы на участие в распределении средств из ОФ ООПС от хозяйствующих субъектов. В то же время в области проводится значительная работа по мониторингу окружающей среды. Его результаты дают возможность оценивать и прогнозировать экологическую обстановку на территории области. Данные об этой обстановке и должны стать основой для инициирования начала работ по разработке природоохранных мероприятий (планированию средств) из средств ОФ ООПС. При этом проявление самостоятельной инициативы предприятий не исключается. Но ей следует отвести второстепенную роль.

К недостатку рассмотренного механизма планирования следует отнести и то, что в его алгоритме предусмотрено только прямое взаимодействие хозяйственного субъекта с областным Госуправлением экологии и природных ресурсов. На практике оно часто осуществляется через его районные подразделения, но это происходит стихийно, в зависимости от складывающихся ситуаций.

Поэтому следует четко определить направление, рамки действий и роль районных подразделений Госуправления экологии и природных ресурсов в механизме распределения средств из ОФ ООПС.

Не четко в рассмотренном механизме планирования определена операция предварительного рассмотрения в областном Госуправлении экологии и природных ресурсов заявки хозяйственного субъекта на участие в распределении средств ОФ ООПС.

Во-первых, в форме самой заявки надо определить перечень обязательных приложений к заявке, в которые включить: пояснительную записку проекта, заключение экологической экспертизы по проекту, сметы расходов по проекту. Кроме того, в приложении должны быть приведены порядок и результаты расчетов итоговых (интегральных, комплексных) эколого-экономических показателей проекта.

Во-вторых, надо изменить порядок принятия решения о включении заявленного проекта в перечень объектов, подлежащих финансированию. Сегодня этот порядок реагирует только на формальные характеристики проекта — соответствие мероприятия экологическому предназначению; положительное заключение экологической экспертизы; подтверждение срока годности заявки. В то же время механизмом планирования не предусмотрен анализ эколого-экономической эффективности рассматриваемых проектов и сопоставление проектов по этому показателю друг с другом.

Только эколого-экономический подход к сравнительному анализу проектов, предлагаемых к финансированию из ОФ ООПС, позволит повысить эффективность использования средств фонда в условиях их крайней ограниченности.

В существующем механизме планирования не предусмотрено также информирование разработчи-

ков проектов экологических мероприятий о преимуществе, которое будет иметь их проект перед другими при принятии решения о распределении средств из ОФ ООПС, если в его смете будет предусмотрено финансирование не только из ОФ ООС, а и из других источников (использования собственных средств предприятия, местных фондов и других источников). Поэтому следует определиться с порядком установления преимуществ конкретных проектов перед другими по данному признаку и довести его до хозяйствующих субъектов. При такой постановке вопроса средства ОФ ООПС могут стать катализатором внутренних инвестиций в экологию со стороны хозяйствующих субъектов.

Продолжительность во времени действий по разработке проекта экологического мероприятия, проведения его экологической экспертизы, подготовке документов для участия в распределении средств из ОФ ООПС может быть достаточно большой. Они могут не укладываться в рамки календарного года, который предшествует году планирования ОФ ООПС. В такой ситуации следует или расширить цикл механизма планирования под конкретный год финансирования, или сделать его непрерывным.

Качество вырабатываемого решения на распределение средств из ОФ ООПС, а также возможность их эффективной реализации во многом определяется точностью прогнозирования величины поступлений средств в ОФ ООПС в предстоящем году. В настоящее время данная точность не обеспечивается на достаточном уровне, так как производится специалистами интуитивными методами. Для решения этой проблемы следует использовать более эффективные методы прогнозирования, основанные на применении теории дисперсионного, корреляционного и регрессивного анализов.

Существующий механизм планирования природоохранных мероприятий для финансирования из ОФ ООПС имеет существенные недостатки, которые снижают эффективность всей системы управления природоохранной деятельностью на уровне области. Предложены направления совершенствования данного механизма, для осуществления которых в дальнейшем следует провести теоретические исследования и практические мероприятия.

Литература: 1. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження порядку встановлення нормативів збору за забруднення навколишнього природного середовища і стягнення цього збору" від 01.03.1999 г. №303. 2. Мельник Л. Г. Экологическая экономика. — Сумы: Изд. "Университетская книга", 2001. — 352 с. 3. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження переліку видів діяльності, що належать до природоохоронних заходів" від 17.09.1996 г. №1147.

*Стаття надійшла до редакції
26.04.2004 р.*