

УДК 336.531.1

Л. В. Касперевич
аспірант *

Інститут агроекології і природокористування

ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРИРОДНО-ЗАПОВІДНИХ ФОНДІВ УКРАЇНИ

Наведено динаміку фінансування окремих природних об'єктів природно-заповідного фонду з державного бюджету України та позабюджетних асигнувань. Проаналізовано джерела фінансування заповідних територій у розрізі об'єктів заповідання, адміністративних областей країни та органів державного управління. Встановлено, що найбільше коштів виділяється на утримання національних природних парків. Доведено, що відсоток фінансування окремих природних об'єктів природно-заповідного фонду, підпорядкованих Міністерству екології та природних ресурсів України, є вищим від інших органів державного управління. Запропоновано деякі можливості залучення додаткових коштів на розвиток природно-заповідних територій.

***Ключові слова:** природні об'єкти, природно-заповідний фонд, державний бюджет, позабюджетні джерела фінансування.*

Постановка проблеми

Головну роль у збереженні біотичного та ландшафтного різноманіття відіграє природно-заповідний фонд. Тому забезпечення його кількісного та якісного розвитку – один з найважливіших пріоритетних напрямів довгострокової політики держави, і буде здійснюватися шляхом реалізації Загальнодержавної цільової екологічної програми розвитку заповідної справи на період до 2020 року. Проте існує проблема у фінансуванні вже створених територій та об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення, через недостатню реалізацію фінансових можливостей. Це зумовлено такими причинами: розбалансованість дохідної та видаткової частин системи фінансування природоохоронних заходів; низький рівень бюджетної дисципліни у сфері охорони навколишнього природного середовища; недостатня концентрація коштів на пріоритетних напрямках, розпорошення їх за багатьма фондами, об'єктами і заходами, які не розв'язують основні екологічні проблеми; слабкий зв'язок між виділенням коштів і отриманням екологічного ефекту; недостатня інформація щодо реальної (справжньої) вартості екологічних збитків для суспільства; обмеженість фінансових ресурсів і незначні обсяги поєднання різних джерел фінансування заходів для підвищення ефективності використання коштів на природоохоронні заходи тощо. Тому дослідження проблем фінансування природно-заповідного фонду нині є необхідним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Проблематика еколого-економічного регулювання процесів функціонування і розвитку природно-заповідних територій перебуває у полі зору багатьох

© Л. В. Касперевич

* Науковий керівник – д.е.н., професор Н. В. Зіновчук

науковців. Її у різний час досліджували А. Шлапак, О. Генік, І. Бистряков, М. Римар, Н. Фоменко, О. Бейдик, Р. Філіпів, А. Якимчук. Висвітлені у літературі питання стосуються, насамперед, використання і відтворення природно-заповідного фонду, становлення та розвитку окремих його категорій і установ. Ці проблеми, зокрема, частково розглядаються у працях: С. А. Генсірука, О. Ф. Балацького, Я. В. Ковалю, В. М. Кислого, Л. Г. Мельника, Є. В. Мішеніна, Ю. В. Панасовського, М. Ф. Реймерса, М. В. Римара, С. М. Стойка, І. М. Синякевича, А. І. Тарасова, Ю. Ю. Туниці, А. В. Чупіса, Ю. Р. Шеляг-Сосонка та інших вітчизняних і зарубіжних вчених. Однак, фінансово-економічний аспект діяльності установ природно-заповідного фонду майже не вивчався. Тому виникла необхідність у проведенні аналізу фінансово-економічного механізму охорони, збереження, використання і відтворення природно-заповідного фонду.

Більшість наукових праць із питань фінансування природно-заповідного фонду орієнтовані на дослідження теоретико-методологічних основ моделювання витрат на збереження природоохоронних територій на основі соціологічних параметрів, аналіз напрямів подальшого вдосконалення фінансово-економічного механізму використання і відтворення природно-заповідного фонду, залучення інвестицій для функціонування екологоорієнтованих програм, виявлення загальних тенденцій функціонування місцевих бюджетів, формування та використання їх коштів. Водночас, бракує наукових і практичних напрацювань щодо окреслення шляхів оптимізації формування власних надходжень від надання платних послуг, які б забезпечували розвиток і потреби установ природно-заповідного фонду.

Мета, об'єкт та методи дослідження

Метою дослідження є проведення аналізу фінансового забезпечення природно-заповідного фонду України, об'єктом дослідження – процес фінансування окремих природних територій та об'єктів природно-заповідного фонду України як стратегічного ресурсу держави. У процесі дослідження використано методи: економіко-статистичний (для дослідження динаміки та структури видатків на утримання природно-заповідного фонду) та аналізу й синтезу (для визначення тенденції фінансового забезпечення та напрямів його вдосконалення).

Результати дослідження

Фінансування заходів щодо природних і біосферних заповідників, національних природних парків та інших об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного й місцевого значення, згідно зі ст. 46 Закону України "Про природно-заповідний фонд України" [1], здійснюється за рахунок державного бюджету України, місцевих бюджетів, власних коштів заповідних об'єктів, позабюджетних і благодійних фондів, цільових екологічних фондів, коштів підприємств, установ і організацій, а також коштів громадян.

Основним джерелом цільового фінансування природно-заповідних територій та об'єктів країни є державний бюджет України. Витрати з державного бюджету на утримання природних заповідників мають стійку тенденцію до збільшення. У 2010 р. вони становили 42,6 млн грн, у 2013 р. ці витрати збільшилися у 1,3 раза і становили 55,5 млн грн, що майже в 7 разів більше, ніж у 2001 р. Аналогічне збільшення фінансування з державного бюджету характерне для біосферних заповідників та національних природних парків – 28,7 і 149,3 млн грн – у 2013 р. проти 19,1 і 66,3 млн грн – у 2010 р., відповідно, що у 8 та 24 раза більше, ніж у 2001 р. Загалом, витрати на функціонування зазначених категорій заповідання країни у 2013 р. збільшилися порівняно з 2010 та 2001 рр. на 105,5 та 217,9 млн грн., відповідно, або у 1,8 та 15 разів. Як свідчать наведені дані, із згаданих категорій природно-заповідного фонду у період з 2001 р. до 2013 р. найбільше зросли витрати на утримання національних природних парків (рис. 1, а).

Поряд із збільшенням фінансування природних територій та об'єктів із державного бюджету України збільшуються й витрати на утримання об'єктів заповідання з інших джерел фінансування (рис. 1, б). Так, у 2012 р. позабюджетне фінансування заповідників та національних природних парків країни становило 48,9 млн грн, що майже на 2 млн грн більше, ніж у 2010, та на 4 млн грн – у 2001 р. Слід звернути увагу на те, що у 2013 р. витрати на утримання об'єктів заповідання скоротилися на 1,6 млн грн порівняно з 2012 р. Найбільші витрати на утримання заповідних територій у 2013 р. з позабюджетних коштів припадає на національні природні парки – 19,9 млн грн (62,1%), природних заповідників – 7,0 (22) та біосферних заповідників – 5,1 млн грн (16% від загальних позабюджетних витрат). Загальна частка позабюджетного фінансування об'єктів природно-заповідного фонду країни в 2013 р. становила 12,1% від загальних витрат на утримання заповідних територій.

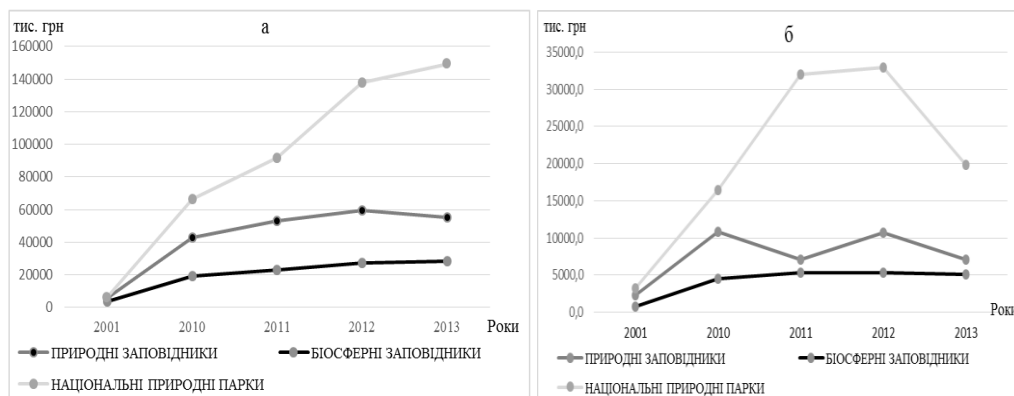


Рис. 1. Витрати на утримання об'єктів природно-заповідного фонду України: а) з Державного бюджету; б) за рахунок інших джерел фінансування
Джерело: побудовано автором на основі [2].

Хоч у видатках Державного бюджету України на збереження природно-заповідного фонду протягом 2010–2013 рр. спостерігається зростання, проте ці суми досить малі, що практично унеможливило виконання природоохоронними установами робіт із розвитку матеріально-технічної бази, здійснення наукових досліджень та заходів охорони, раціонального використання й відтворення ландшафтного потенціалу природоохоронних територій. Так, наприклад, у 2001 р. витрати на 1 га загальної площі природно-заповідного фонду становили 16,05 грн, то вже у 2013 р. даний показник становив 148,16 грн. Витрати на одиницю площі земель, наданих установам природно-заповідного фонду у постійне користування, у 2013 р. перевищили витрати 2001 р. у десять разів (2013 р. – 319,76 грн, проти 31,13 грн у 2001 р.). Щодо позабюджетних витрат на одиницю площі об'єктів природно-заповідного фонду країни, необхідно відмітити, що в 2013 р. вони знизилися у 0,8 раза порівняно з 2010 р. (20,33 грн у 2013 р. проти 24,31 грн у 2010 р.) (табл.). Зрозуміло, що незважаючи на абсолютне зростання обсягів фінансування природно-заповідного фонду, коштів, які виділяються, недостатньо.

Таблиця. Витрати на одиницю площі заповідників та національних природних парків України з державного бюджету

| Роки | Витрати на утримання 1 га з державного бюджету, грн | | Витрати на утримання 1 га з позабюджетних джерел, грн | |
|------|---|-------------------------|---|-------------------------|
| | загальної площі | постійного користування | загальної площі | постійного користування |
| 2001 | 16,05 | 31,13 | 6,48 | 12,57 |
| 2010 | 97,72 | 209,65 | 24,31 | 52,15 |
| 2011 | 121,76 | 262,05 | 32,16 | 69,20 |
| 2012 | 143,55 | 310,44 | 31,26 | 67,61 |
| 2013 | 148,16 | 319,76 | 20,33 | 43,87 |

Джерело: розраховано автором на основі [2].

Найбільшу кількість бюджетних надходжень на функціонування отримали заповідні території Закарпатської – 35,6 млн грн (95,4%), Івано-Франківської – 27,8 (79,5), Херсонської – 20,8 (83,4) та Львівської – 17,8 млн грн (96,9%) областей (рис. 2), де зосереджено від 4 до 6 об'єктів заповідання. Фінансування заповідних територій Вінницької та Луганської областей є найнижчим і становить 1,2 млн грн (100%) та 1,5 млн грн (94%), відповідно.

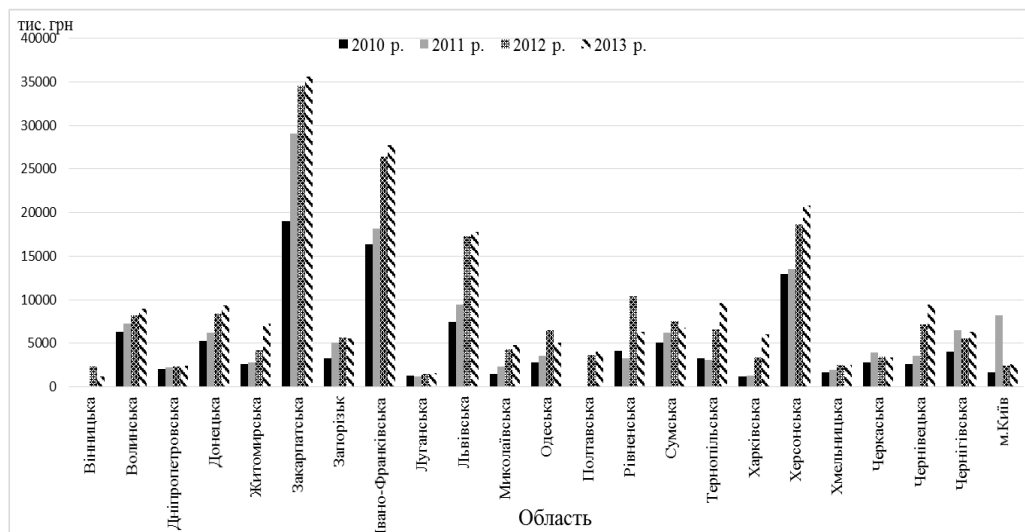


Рис. 2. Витрати на утримання об'єктів природно-заповідного фонду України з державного бюджету в розрізі адміністративних областей

Джерело: побудовано автором на основі [2].

Найвищий показник збільшення надходження коштів із державного бюджету на заповідні об'єкти відзначено у Харківській області. Так, асигнування з держбюджету у 2013 р. перевищили надходження 2010 р. у 5,1 раза. Найнижчий показник зростання надходжень із держбюджету характерний для Дніпропетровської, Луганської та Черкаської областей – обсяг витрат збільшився у 2013 р., порівняно з 2010 р., лише в 1,2 раза.

Розглядаючи позабюджетне фінансування об'єктів природно-заповідного фонду у розрізі адміністративних областей України (рис. 3), відзначаємо, що найбільша частка позабюджетних коштів на функціонування заповідних територій у 2013 р. характерна для Івано-Франківської – 7,2 млн грн (20,5%), Херсонської – 4,1 (16,5), Запорізької – 4 (41,8) та Черкаської – 2,9 млн грн (46,2%) областей загальних витрат, а найменша – для Донецької обл. 0,02 млн грн (0,2%). Слід зазначити, що частка фінансування з позабюджетних джерел заповідних територій таких областей, як Вінницька, Дніпропетровська та Рівненська, дорівнює нулю, тобто фінансуються лише з державного бюджету. Найвищий показник збільшення позабюджетного фінансування на утримання заповідних територій характерний для Запорізької області, де надходження 2013 р. у 5 разів перевищили надходження 2010 р.

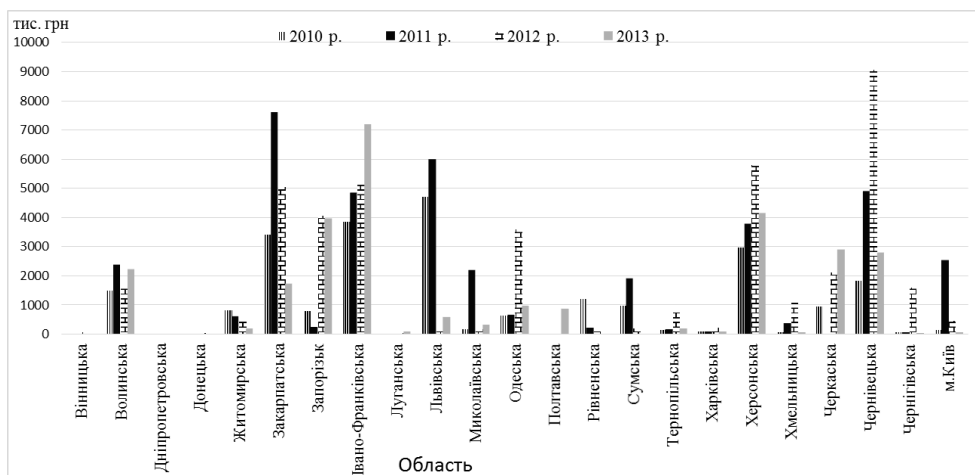


Рис. 3. Витрати на утримання об'єктів природно-заповідного фонду України за рахунок інших джерел фінансування в розрізі адміністративних областей

Джерело: побудовано автором на основі [2].

Відсоток фінансування з державного бюджету об'єктів природно-заповідного фонду країни, підпорядкованих Міністерству освіти і науки, молоді та спорту України й Національній академії аграрних наук України, становить, відповідно, 59,8 та 69,7% загальних витрат і є найнижчими порівняно з аналогічними показниками заповідних територій, підпорядкованих іншим органам державного управління (рис. 4).

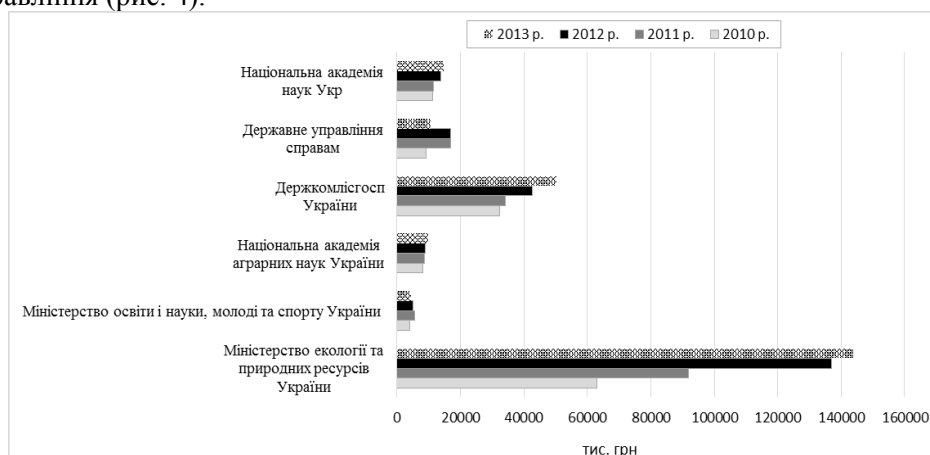


Рис. 4. Витрати на утримання об'єктів природно-заповідного фонду України з державного бюджету в розрізі органів державного управління

Джерело: побудовано автором на основі [2].

Значне зростання держбюджетного фінансування характерне для заповідних територій Міністерства екології та природних ресурсів України (у 2,3 раза за період 2010–2013 рр.), якому підпорядковано 39 об'єктів природно-заповідного фонду країни і, на відміну від інших органів державного управління природно-заповідним фондом України, є природоохоронною, а не виробничою структурою.

Об'єкти природно-заповідного фонду країни, які підпорядковані Міністерству екології та природних ресурсів України, отримали 16,3 млн грн позабюджетних надходжень, що становить 10% їх загального фінансування 2013 р. (рис. 5). Позабюджетне фінансування двох заповідних об'єктів, підпорядкованих Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України, у 2013 р. становило 2,98 млн грн. Проте, частка даних коштів є значною і становить 40,2 % загального фінансування.

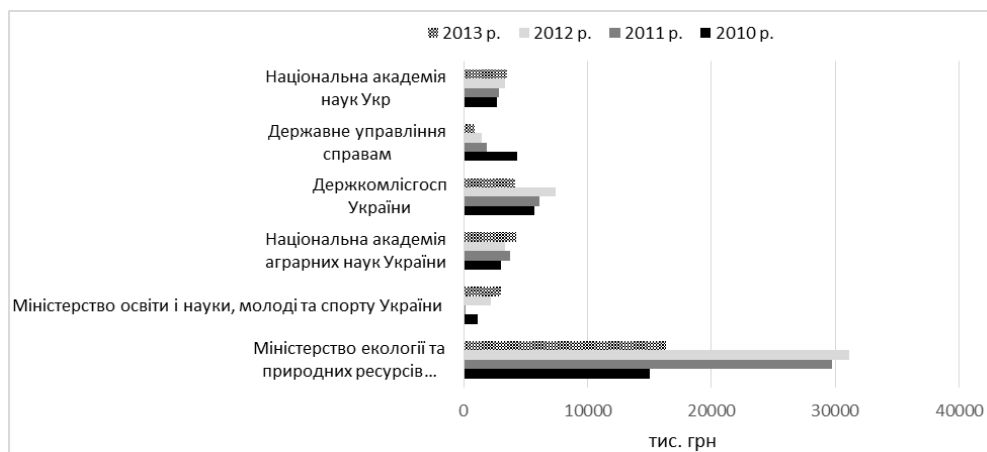


Рис. 5. Витрати на утримання об'єктів природно-заповідного фонду України за рахунок інших джерел фінансування в розрізі органів державного управління

Джерело: побудовано автором на основі [2].

Аналіз фінансового забезпечення окремих об'єктів природно-заповідного фонду свідчить, що існує нагальна потреба вдосконалення механізму залучення фінансових ресурсів, їх розподілу та перерозподілу. На нашу думку, слід погодитися з науковцями, які обґрунтовують необхідність збільшення позабюджетних коштів на утримання природно-заповідного фонду, а також залучення додаткових коштів для розвитку природоохоронних територій [3–5, 8, 9].

Висока соціо-еколого-економічна цінність функціонування природно-заповідного фонду вказує на доцільність збільшення обсягів фінансування з державного бюджету України. Однак, відзначаючи залишковий принцип фінансування природно-заповідного фонду за рахунок коштів державного бюджету, можна вважати, що держбюджетне фінансування не є надійним,

постійним і достатнім джерелом фінансування, тому слід звернути увагу на позабюджетні та даткові кошти для розвитку природоохоронних територій, а також розроблення системи отримання грантів від міжнародних організацій.

Для залучення додаткових коштів на економічне забезпечення функціонування об'єктів природно-заповідного фонду, відповідно до Закону України "Про природно-заповідний фонд України", Кабінет Міністрів України Постановою від 28 грудня 2000 року, № 1913 та змінами до неї від 02.06.03, № 827 "Про внесення змін до переліку платних послуг, які можуть надаватися бюджетними установами природно-заповідного фонду", затвердив перелік платних послуг, які можуть надаватися бюджетними установами природно-заповідного фонду, незалежно від їх підпорядкування. Даний перелік платних послуг значно розширив можливості самофінансування об'єктів природно-заповідного фонду України загальнодержавного значення [5–7].

Відомо, що окремі установи природно-заповідного фонду можуть поповнювати свій бюджет за рахунок надання платних послуг у рекреаційній, туристичній, лікувально-оздоровчій, експертній, освітній, науковій, інформаційній сферах, а також від проведення екскурсійної, музейної, бібліотечної та інших видів діяльності. На нашу думку, слід звернути увагу на важливу роль, яку відіграє "продукція" природно-заповідного фонду як особливий вид товару екологічних і соціальних послуг, реалізація якої займе значну частку власних надходжень, а також на доречні пропозиції науковців, які вважають, що власні кошти установами природно-заповідного фонду можуть поповнюватися і за рахунок зборів за вхід в окремі спеціально обладнані для відпочинку ділянки та в'їзд автомобілів на територію природно-заповідного фонду, орендної плати за проведення фестивалів, ярмарок і благодійних акцій, використання іншими суб'єктами господарської діяльності символіки природно-заповідної установи, благодійних внесків та інших видів діяльності, що не суперечить цільовому призначенню природної території тощо. Можна впровадити місцеві податки і збори для відвідувачів у формі готельного, курортного зборів, плати за паркування або відраховувати частину від непов'язаних із збереженням довкілля податків, з яких і фінансувати утримання природно-заповідного фонду [4, 5, 8, 9].

Незважаючи на широкий діапазон можливих джерел фінансування, сучасний стан економічного забезпечення об'єктів природно-заповідного фонду України і впровадження природоохоронних заходів на їх територіях, ще далеко не відповідає реальним потребам й істотно не може вплинути на якісне їх функціонування [3].

Висновки та перспективи подальших досліджень

Основним джерелом цільового фінансування природно-заповідних територій та об'єктів країни є державний бюджет України. Досліджено, що витрати з державного бюджету та інших джерел фінансування окремих об'єктів природно-заповідного фонду мають стійку тенденцію до збільшення, проте коштів, які

виділяються, є недостатньо для виконання природоохоронними установами покладених обов'язків та завдань. Доведено наявність суттєвих відмінностей у розподілі та забезпеченні фінансовими ресурсами установ природно-заповідного фонду в розрізі адміністративних областей України й залежно від їх підпорядкування. Встановлено, що широкий спектр можливих джерел фінансування об'єктів природно-заповідного фонду України не впливає на якісне їх функціонування, а надходження коштів до спеціальних фондів, як правило, обмежується декількома видами послуг, які не орієнтовані на вікові групи населення та їх потреби. Отже, подальші дослідження повинні спрямовуватись на розробку маркетингової діяльності територій та об'єктів природно-заповідного фонду.

Література

1. Закон України "Про природно-заповідний фонд України". – Офіційний веб-портал Верховної ради України. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua>
2. Статистичний бюлетень «Заповідники та національні природні парки України». – Державна служба статистики України. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.
3. Козловський С. О. Джерела фінансування природно-заповідних територій західного регіону України / С. О. Козловський, О.В. Генік // Науковий вісник. – Львів, 2004. – Вип. 14.8. – С. 109–118.
4. Міщук І. С. Еколого-економічний механізм розвитку природоохоронних територій: дис. ... канд. екон. наук: 08.00.06 – економіка природокористування та охорони навколишнього середовища / Міщук І. С. – Київ, 2009. – 198 С.
5. Програма розвитку ООН в Україні "Зміцнення фінансової стійкості природоохоронних територій України". Київ, 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/>
6. Постанова Кабінету Міністрів України від 28.12.2000 р., № 1913 "Про затвердження переліку платних послуг, які можуть надаватися бюджетними установами природно-заповідного фонду". – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua>
7. Постанова Кабінету Міністрів України № 827 від 02.06.2003 р "Про внесення змін до переліку платних послуг, які можуть надаватися бюджетними установами природно-заповідного фонду". – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua>
8. Таратула Р. Аналіз фінансового забезпечення процесів управління ландшафтами природоохоронної території / Р. Таратула // Економіст. – 2014. – № 4. – С. 28–31.
9. Шлапак А. В. Реформування фінансово-економічного механізму управління природно-заповідним фондом / А. В. Шлапак // Механізм регулювання економіки. – 2005. – № 4. – С. 51–62.