

АНАЛІЗ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЦЕСІВ УПРАВЛІННЯ ЛАНДШАФТАМИ ПРИРОДООХОРОННОЇ ТЕРИТОРІЇ

ANALYSIS OF THE FINANCIAL ISSUES IN THE PROCESSES OF PROTECTED AREAS LANDSCAPES MANAGEMENT

Руслана ТАРАТУЛА,
кандидат економічних наук,
Львівський національний
аграрний університет



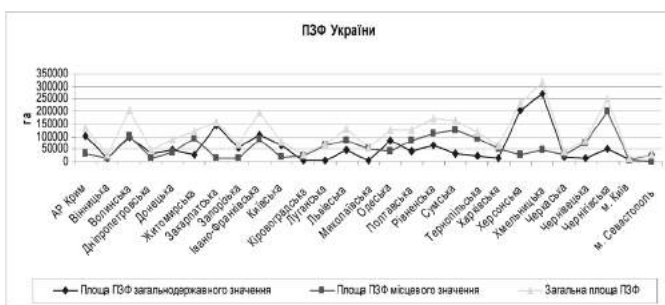
Ruslana TARATULA,
PhD Economics,
Lviv National
Agrarian University

У сучасних умовах господарювання процес формування бюджетів усіх рівнів характеризується відсутністю науково обґрунтованих методів обчислення витрат на охорону, раціональне використання й відтворення ландшафтів природоохоронних територій. Для них як для категорії загальнодержавного значення з державного бюджету фінансуються витрати лише безпосередньо на утримання. Але цих коштів не вистачає. Недостатньою мірою забезпечуються фінансові потреби на збереження й використання природоохоронних територій.

Природно-заповідний фонд України має у своєму складі 7279 територій та об'єктів загальною (фактичною) площею 2854,5 тис. га. Відношення площі ПЗФ до площі держави (так званий показник заповідності) становить 4,73%. Структура ПЗФ України включає 11 категорій територій і об'єктів загальнодержавного та місцевого значення. З них за кількістю найбільшу частку становлять пам'ятки природи, заказники та заповідні урочища – разом близько 90% від кількості всіх існуючих об'єктів. За площею понад 80% природно-заповідного фонду припадає на заказники та національні природні й регіональні ландшафтні парки.

В Україні нараховується 604 території та об'єкти ПЗФ загальнодержавного значення: 17 природних і 4 біосферних заповідники, 17 національних природних парків, 303 заказники, 132 пам'ятки природи, 17 ботанічних садів, 7 зоологічних парків, 19 дендрологічних парків, 88 парків-пам'яток садово-паркового мистецтва, загальна фактична площа яких становить 1449,5 тис. га, або близько 50% від усієї площі ПЗФ і 2,4% – від території України (рис. 1).

Рис. 1. Площі території ПЗФ у розрізі регіонів



Однією з головних причин погіршення екологічного стану в Україні є низький рівень фінансування природоохоронних витрат, які протягом останніх років становили (без ПДВ): у 2007 році – 9691,0 млн. грн., у 2008 – 12176,0 млн. грн., у 2009 – 11073,5 млн. грн., у 2010 – 13128,0 млн. грн., у 2011 – 18490,7 млн. грн. Протягом 2012 загальна кількість витрат

на охорону навколишнього природного середовища досягла 20541 млн. грн, із них 13924,7 млн. грн., або 68 %, становлять поточні витрати, 6589,3 млн грн, або 32%, – капітальні інвестиції, в тому числі 5954,3 млн. грн. – інвестиції в основний капітал, 635,0 млн. грн. – витрати на капітальний ремонт природоохоронного обладнання. Капітальні інвестиції з держав-

ного бюджету становили 89,5 млн. грн. (1,4% від загального обсягу). Підприємствами, організаціями та установами було витрачено 20514,0 млн. грн., що на 11% більше порівняно з 2011 роком. За рахунок коштів державного та місцевих бюджетів було освоєно 7% капітальних інвестицій і здійснено 3,3 % поточних витрат. Однак основним джерелом фінансування витрат на охорону довкілля, як і в попередні роки, є власні кошти підприємств та організацій – відповідно 59,1% і 96,6% [1].

Як бачимо, витрати на основні природоохоронні заходи поступово збільшуються. Однак їх частка в Україні коливається в межах 0,3-0,4% від ВВП, що є значно нижчою у порівнянні з більшістю країн Східної Європи, де вона відповідно становить 1,5-4% від ВВП. І це при тому, що показник ВВП на душу населення в цих країнах перевищує український у 2–10 разів [1; 2].

Законом України «Про Державний бюджет України на 2010 рік» за рахунок коштів Державного фонду охорони навколишнього природного середовища були передбачені видатки за 7 бюджетними програмами, головним розпорядником яких є Мінприроди, на загальну суму 57421,1 тис. грн. Розглянемо результативність виконання деяких із них:

□ «Моніторинг навколишнього природного середовища та забезпечення державного контролю за додержанням вимог природоохоронного законодавства» – обсяг видатків, передбачений планом, становив 14118 тис. грн., замовнику надійшло 7725,98 тис. грн., із запланованих 29 природоохоронних заходів 13 не виконано з причин недофінансування (у 2009 за аналогічною програмою недофінансовано 1079,5 тис. грн.);

□ «Очистка стічних вод» – обсяг видатків, передбачений планом, становив 20507,5 тис. грн., замовнику надійшло 1446,0 тис. грн., із запланованих 5 заходів не виконано 4 (у 2009 аналогічна програма була недофінансована на 196 тис. грн.); «Міжнародне співробітництво у сфері охорони навколишнього природного середовища» – обсяг видатків, передбачений планом, становив 2680 тис. грн., замовнику надійшло 2474,87 тис. грн, із запланованих 10 заходів не виконано 2 (у 2009 недофінансовано 51 тис. грн.);

□ «Фінансова підтримка природоохоронної діяльності, у тому числі через механізм здешевлення кредитів комерційних банків» – обсяг видатків передбачений планом, становив 2823,1 тис. грн, замовнику надійшло 1351,39 тис. грн.

Відповідно до Закону України «Про Державний бюджет України на 2011 рік» затверджено бюджетні призначення на природоохоронні заходи в обсязі 3 275,8 млн грн. У межах бюджетних асигнувань виконувалося 22 бюджетні програми. Зокрема, за програмою «Заходи зі створення і збереження природно-заповідного фонду, ведення кадастрів тваринного і рослинного світу, Червоної книги» Міністерством екології

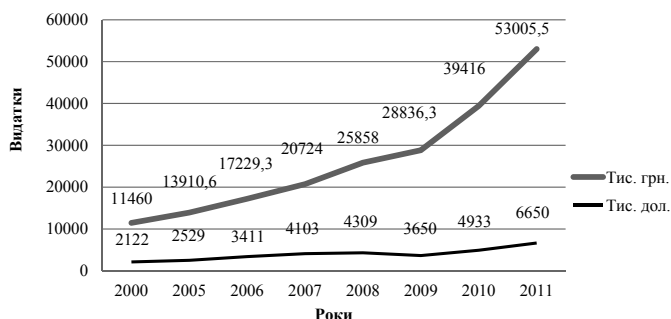
та природних ресурсів України отримано кошти у сумі 86,8 млн. грн. із передбачених планом 87,4 млн. грн. [1]. Як бачимо, організаційно-економічний механізм забезпечення природоохоронних заходів потребує вдосконалення.

Нині у зв'язку з недостатністю організаційних та фінансових можливостей проблематичним є управління ландшафтами

У статті здійснено еколого-економічну оцінку використання ландшафтного потенціалу, а також аналіз фінансового забезпечення процесів управління ландшафтами природоохоронної території.

In the article ecological and economic evaluation of the landscape potential usage was done, as well as the analysis of the financial issues in the processes of protected areas landscapes management.

Рис. 2. Видатки Державного бюджету України на збереження природно-заповідного фонду протягом 2000-2011 років



природоохоронних територій. Пошук фінансових джерел та залучення необхідних спеціалістів є нелегким завданням для їх адміністрацій. Від стратегічних планів та цілей адміністрації природоохоронної території до їх реального втілення шлях достатньо довгий. Однією з причин цього є те, що дані керівні органи не наділені достатніми управлінськими повноваженнями, а інші користувачі ландшафтів не обтяжені необхідними обов'язками та часто не несуть адекватної відповідальності за збереження довірених їм природних благ.

Статтю 46 Закону України «Про природно-заповідний фонд України» визначено перелік територій і об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення, фінансування заходів щодо яких здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України. До них віднесено: природні заповідники, біосферні заповідники, національні природні парки, ботанічні сади, дендрологічні парки, зоологічні парки. Крім того, вказано, що можуть також залучатися кошти бюджету Автономної Республіки Крим, місцевих бюджетів, позабюджетних і благодійних фондів, кошти підприємств, установ, організацій і громадян. Однак стаття 46 не виконується в повному обсязі [2; 3].

Перелік джерел отримання власних коштів об'єктами ПЗФ визначений статтю 47 Закону України «Про природно-заповідний фонд України». До них належать кошти, отримані від наукової, природоохоронної, туристично-екскурсійної, рекламно-видавничої та іншої діяльності в межах заповідних територій та об'єктів, що не суперечить їх цільовому призначенню. Ці кошти не підлягають вилученню й використовуються на здійснення заходів щодо охорони відповідних територій і об'єктів ПЗФ. Таким чином, стаття 47 даного закону обмежує коло заходів щодо збереження об'єктів ПЗФ, які можна здійснити за рахунок власних фінансових надходжень, зводить їх до суто охоронних і не враховує можливості використання коштів на інші заходи, передбачені Бюджетним кодексом України [2].

В Україні, як і в багатьох інших країнах з перехідною економікою, через суттєві диспропорції в соціально-економічній сфері на тлі стрімкого скорочення природоохоронних витрат характерним стає формування альтернативних джерел фінансування. Важливе місце серед них займають екологічні фонди, які на даний час є досить поширеними в країнах Центральної та Східної Європи.

Згідно зі статтю 48 Закону України «Про природно-заповідний фонд України» при національних природних парках, біосферних заповідниках, ботанічних садах, зоологічних та дендрологічних парках може створюватись цільовий екологічний фонд. Проте в українському законодавстві є ряд суперечностей. Так, у Бюджетному кодексі зазначається, що бюджетні установи (до яких відносяться й природоохоронні території) не мають права створювати фонди. У Законі «Про охорону навколишнього природного середовища» йдеться про те, що кошти, які призначені на природоохоронні заходи, звільняються від оподаткування, що знову ж таки не збігається з Податковим кодексом України [4], де є чіткий перелік таких заходів, проте він не враховує сказаного в попередньому законі. Вирішення цієї колізії сприятиме збільшенню фінансової потужності природоохоронних територій, які завдяки цьому дешевше обходиться бюджету.

Заходи щодо збереження й розвитку об'єктів ПЗФ загальнодержавного значення у 2011 році фінансувалися за рахунок загального

та спеціального фондів Державного бюджету України за 7 бюджетними програмами 3 головними розпорядниками: Держлісагенством, Мінприроди та Національною академією наук України. В їх підпорядкуванні станом на початок 2011 року перебуває 66% території ПЗФ загальнодержавного значення у такому співвідношенні: Держлісагенства – 280 об'єктів, або 17% загальної площі, Мінприроди – 27 об'єктів, або 40 % площі, та Національної академії наук України – 15 об'єктів, або 9% площі. Стосовно 34%, що залишилися, – це новостворені 23 національні природні парки та один природний заповідник, підпорядкування яких ще не визначено [5].

Хоч у видатках Державного бюджету України на збереження природно-заповідного фонду протягом 2000-2011 років спостерігається незначне зростання (рис. 2), проте ці суми досить малі, що практично унеможлиблює виконання природоохоронними установами робіт із розвитку матеріально-технічної бази, здійснення наукових досліджень та заходів охорони, раціонального використання й відтворення ландшафтного потенціалу природоохоронних територій.

Найважливішими функціональними елементами державної системи управління природоохоронною діяльністю є такі складові фінансово-економічного механізму: механізм зборів за забруднення навколишнього природного середовища та спеціальне використання природних ресурсів; механізм відшкодування збитків, заподіяних внаслідок порушення законодавства про охорону довкілля; система державного бюджетного фінансування природоохоронних заходів через головний розділ у складі Держбюджету; державний, республіканський АР Крим та місцеві фонди охорони навколишнього середовища у складі відповідних бюджетів.

Успішний розвиток екотуристичної діяльності на природоохоронній території може додатково сприяти залученню власних коштів. Джерела доходів можуть бути різними, зокрема: орендна плата за надані національним парком землі під будівництво закладів туристичної сфери, розробка додаткових тарифів на відвідування національного парку, ліцензійна діяльність та відрахування від фірм, що планують організувати у літній час найбільш популярні серед відвідувачів кінні та водні маршрути.

Як бачимо, у процесах управління ландшафтами природоохоронних територій проблема вдосконалення фінансового забезпечення (залучення фінансових ресурсів, їх розподіл, перерозподіл, податкові та інші пільги тощо) посідає особливе місце. Ще за часів жорсткої планової економіки фінансування природно-заповідного фонду завжди здійснювалося за залишковим принципом, тому в умовах ринкової економіки зрозуміло, що природоохоронні території не можуть успішно існувати лише за рахунок державного бюджету. Подальший розвиток ландшафтного потенціалу природоохоронних територій повинен ґрунтуватися на обов'язковому науково обґрунтованому залученні його об'єктів у сферу товарно-грошових відносин та збалансованості фінансування, включаючи фонди екологічного призначення, з необхідними витратами для реалізації заходів, спрямованих на збереження й раціональне використання ландшафтного потенціалу [6].

Практика доводить, що для об'єктів загальнодержавного значення є три основних джерела фінансування, а саме: державний бюджет, державний фонд охорони навколишнього природного середовища та власні кошти установ. Наявність пільг безумовно сприяє розвитку природоохоронних територій, проте існують обмеження. Об'єкти природоохоронних територій звільнені від сплати земельного податку й податку на прибуток, але змушені у разі надання платних послуг (отримання власних коштів) сплачувати податок на додану вартість [5].

Вивчення зарубіжного досвіду показало, що державна ландшафтна політика здійснюється за допомогою системи трастових фондів. Траст передбачає співробітництво місцевого населення, органів місцевого самоврядування, екологічних організацій, суб'єктів господарювання, діяльність яких пов'язана з порушенням ландшафтів, традиційного природокористування, екологічними ризиками. Крім того, траст може співпрацювати з інших питань, пов'язаних з охороною, плануванням та управлінням ландшафтами, зокрема в напрямі підвищення ефективності використання ландшафтного потенціалу з використанням природоохоронних технологій у паливно-енергетичному комплексі, при рекультивативі порушених територій, щодо проведення сумісних

екологічних експертиз за участю громадськості, при підготовці та реалізації еколого-освітніх програм [1].

Актуальним питанням залишається залучення на природоохоронні території інвестицій, що сприятиме не лише створенню нових робочих місць для місцевих жителів, а й розвитку відповідної інфраструктури, запровадженню заходів з охорони, раціонального використання та відтворення ландшафтів. Відсутній також єдиний механізм довгострокової оренди.

Розвиток природоохоронних територій фінансується не лише з державного бюджету, а й з інших джерел, які потребують розвитку, а саме за рахунок: рекреаційної та туристичної діяльності, реалізації міжнародних проектів, спонсорств, внесків підприємницьких структур та інших установ. З кожним роком збільшується не лише кількість бажаючих приїхати відпочити, а й придбати тут землю. Відвідувачі парку для багатьох жителів району є джерелом стабільних доходів.

З метою формування власних коштів адміністраціям природоохоронних територій необхідно в першу чергу підвищувати ефективність використання «продукції» ПЗФ як особливого виду товарів, екологічних і соціальних послуг: збільшувати частку доходів від надання платних послуг у рекреаційній, туристичній, лікувально-оздоровчій, експертній, освітній, науковій, інформаційній сферах, а також від проведення екскурсійної, музейної, бібліотечної та інших видів діяльності. Разом з цим необхідно враховувати, що ПЗФ – це державний екологічний ресурс стратегічного призначення. Тому фінансування, яке забезпечить його збереження, має контролюватися державою. Для особливо важливих заповідних територій, що містять у собі унікальні природні цінності, повинна бути визначена стабільна основа фінансування на міжнародному рівні [6].

Охорона, раціональне використання й відтворення ландшафтів потребує принципових змін у взаємовідносинах між адміністраціями природоохоронних територій та місцевим населенням, яке практично не бере участі в господарській діяльності цих територій і управлінні ними, не має з цього зиску і не зацікавлене в їх існуванні. Крім того, низький рівень життя місцевого населення й відсутність сприятливих можливостей для економічного розвитку провокують конфлікти у сфері природокористування, ускладнюють проблеми збереження природних та історико-культурних комплексів і об'єктів [5].

Тому в основі цих взаємовідносин повинні бути співробітництво й взаємодопомога. До системи управління необхідно включити цілісні

просторові комплекси з їх населенням, формами культурного життя та видами господарської діяльності. Не розроблені також методичні підходи щодо використання й розвитку традиційних видів господарської діяльності, немає їх типології та класифікації. Тому дії адміністрацій природоохоронних територій із виявлення, систематизації та збереження такого виду природно-культурної спадщини мають пошуковий характер. Адміністраціям природоохоронних територій не слід відмовлятися від роботи в даному напрямку, адже вік людей, які, як правило, є носіями традиційної культури, досить похилий, тому певні ремесла, навички та технології можуть бути безповоротно втраченими. Як бачимо, потребують вдосконалення організаційні й економічні механізми управління ландшафтами природоохоронних територій.

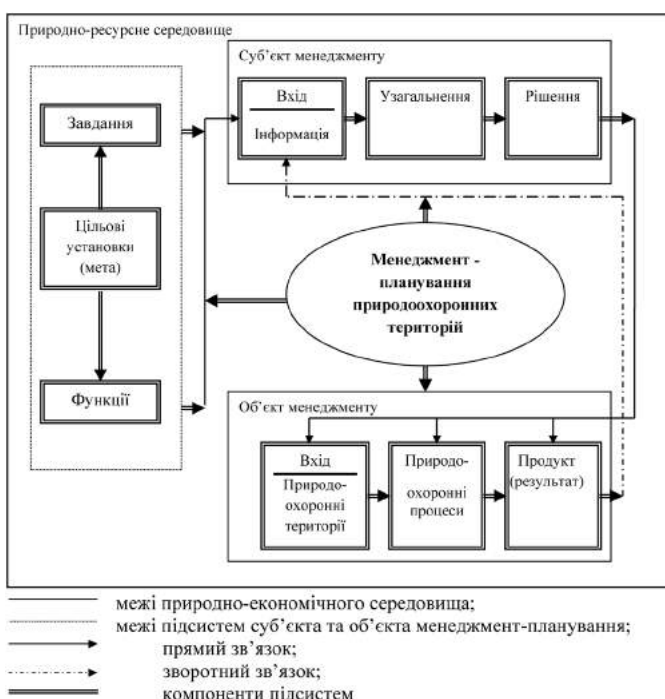
Управління природоохоронними територіями (рис. 3) являє собою процес обміну видами діяльності, в результаті якого ця система нормалізується, набуває стану динамічної рівноваги і стає невиснажливим джерелом природоохоронної продукції, необхідної для задоволення зростаючих потреб суспільства (майбутнього покоління, науки, досвіду, рекреації тощо), не завдаючи шкоди навколишньому середовищу. Таким чином, зв'язок, що обслуговує апарат менеджменту (суб'єкта), який розробляє природоохоронне рішення (дію) стосовно об'єкта природоохоронної території, згідно з теорією менеджменту називається прямим зв'язком.

Управління природоохоронною територією може бути ефективним лише при безперервному плануванні, спрямованому на постійне реагування на зміни, обумовлені ходом природних і антропогенних процесів, соціально-економічними й іншими умовами. Планування ґрунтується на знанні об'єкта, аналізі його змін і включає прийняття управлінських рішень для здійснення певних заходів та конкретних дій.

Сучасний соціально-економічний стан природоохоронних територій багато в чому залежить від рівня розвитку підприємництва в її межах. Саме підприємництво дозволяє мобілізувати кошти, створити додаткові робочі місця, поповнити бюджет за рахунок надходжень від сплати податків та зборів, розвивати і впроваджувати прогресивні технології, залучати інвестиції тощо.

Важливим аспектом для розвитку природоохоронної території є еколого-економічна освіта. З цією метою нами було проведено дослідження про знання й погляди студентів екологічних та економічних спеціальностей ЛНАУ на еколого-економічну проблематику, оскільки саме така освіта є гарантом забезпечення раціонального й ефективного природокористування, відтворення природних ресурсів, охорони навколишнього природного середовища та екологічної безпеки в цілому.

Рис. 3. Схеми моделі «Менеджмент-планування природоохоронних територій»



ВИСНОВКИ

Проведене дослідження дало можливість зробити висновок, що кошти на утримання природоохоронних територій із державного бюджету виділяються у недостатній кількості та нерівномірно. Природоохоронні території загальнодержавного значення, а тим більше місцевого не в змозі вирішити свої потреби у фінансуванні власними коштами. Це свідчить про неможливість у повній мірі розроблення й впровадження заходів охорони, раціонального використання та відтворення ландшафтного потенціалу природоохоронної території. Тому систему фінансування природоохоронних територій необхідно реформувати із затвердженням чітких нормативів витрат на їх утримання.

ЛІТЕРАТУРА

1. Державна служба статистики України [Електронний ресурс] : офіційний веб-сайт – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua/>.
2. Якимчук А. Ю. Економіка та організація природно-заповідного фонду : монографія / А. Ю. Якимчук. – Рівне : Р.в. центр НУВГП. – 2007. – 208 с.
3. Караїм О. А. Екологічна безпека регіону на засадах ландшафтного управління / О. А. Караїм // Стратегія і механізми регулювання промислового розвитку. Концепція соціально-економічного розвитку регіонів в умовах викликів глобалізації : зб. наук. праць : у 3 т. – Донецьк, 2011. – Т. 3. – С. 323–334.
4. Податковий кодекс України : кодекс від 02.12.2010 № 2755-VI // Відомості Верх. Ради України. – 2011. – № 13–14, № 15–16, № 17. – Ст. 112.
5. Національна доповідь про стан навколишнього природного середовища в Україні у 2011 році. – К. : Міністерство еколог. та природн. ресурсів України, LAT & K. – 2012. – 258 с.
6. Шлапак А. В. Фінансово-економічний механізм використання і відтворення природно-заповідного фонду: дис. ... канд. екон. наук : 08.08.01 / Шлапак Альвіна Володимирівна. – Л., 2005. – 203 с.