

## СИСТЕМА ФІНАНСУВАННЯ РОЗВИТКУ ПРИРОДНО-ЗАПОВІДНОГО ФОНДУ УКРАЇНИ: СТАТИСТИЧНИЙ АНАЛІЗ

*Проаналізовано діючу систему фінансування розвитку природно-заповідного фонду України. Висвітлено роль і значення спеціальних екологічних фондів, спрямованих на раціональне використання та збереження заповідних територій, що сприяє стабілізації екологічної ситуації в країні*

... Кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди ...  
**Конституція України (стаття 50)**

**Постановка проблеми.** Збереження довкілля, як середовища проживання та створення засобів життєзабезпечення в умовах високого антропогенного впливу на екологічні системи – одна із найгостріших сучасних проблем планетарного характеру [1; 2; 3]. У цьому зв'язку очевидною стає необхідність пошуку нових шляхів і підходів щодо раціонального використання природно-ресурсного потенціалу і, зокрема, важливої його складової – природно-заповідного фонду (ПЗФ). Водночас, діяльність ПЗФ повинна відповідати вимогам Всеєвропейської стратегії збереження біологічного і ландшафтного різноманіття, прийнятої на Конференції ООН у Ріо-де-Жанейро в 1992 р. [4; 5] та відповідної резолюції 5-ї Всеєвропейської конференції Міністрів охорони навколишнього середовища “Довкілля для Європи” (Київ, 2003) [6].

**Аналіз основних досліджень та публікацій.** Проблеми фінансової системи природокористування щодо мінімізації негативного антропогенного впливу господарської діяльності на довкілля розглядали у своїх роботах О.Ф. Балацький, В.А. Барановський, Б.В. Буркинський, О.О. Веклич, І.М. Грабинський, Б.М. Данилишин, М.І. Долішний, С.І. Дорогунцов, О.Л. Кашенко, В.С. Міщенко, В.Г. Сахаєв, Ю.Ю. Туниця, М.А. Хвесик, В.Я. Шевчук та ряд інших вітчизняних авторів.

У той же час, подальший розвиток заповідних територій у контексті перспектив сталого їх розвитку, на наше переконання, потребує продовження системних досліджень, і зокрема, у сфері фінансування природоохоронних проектів і програм.

**Метою проведеного дослідження** є аналіз нині діючої системи фінансування розвитку і збереження заповідних територій та об'єктів ПЗФ України.

**Викладення основного матеріалу.** Зазначимо, що вирішення проблем стабільного функціонування ПЗФ в умовах раціоналізації ресурсокористування потребує удосконалення інфраструктури екологічного регулювання через призму фінансово-кредитної системи природокористування. Адже доведено, що ефективна організація й функціонування заповідних територій та об'єктів ПЗФ значною мірою залежить від диференційованого визначення джерел та науково-обґрунтованих нормативів фінансування даної сфери економіки. Саме фінансові ресурси як невід'ємна частина ринкових відносин виступають одночасно важливим економічним інструментом реалізації державної політики, в тому числі у галузі природно-заповідної справи. Тому важливо знати способи найбільш повного їх використання з урахуванням особливостей функціонування даної сфери діяльності в

інтересах ефективного її розвитку, у контексті створення сприятливого для життєдіяльності людини навколишнього середовища.

В Україні відповідно до діючого законодавства [7] основними джерелами фінансування діяльності установ ПЗФ є:

- загальний фонд державного бюджету;
- загальний фонд місцевого бюджету;
- фонди охорони навколишнього середовища (екологічні фонди);
- власні кошти господарюючих суб'єктів;
- міжнародна технічна допомога.

Слід зазначити, що за рахунок державного бюджету здійснюється фінансування організаційно-господарських заходів спрямованих на розвиток і охорону окремих категорій об'єктів ПЗФ. Серед них: природні та біосферні заповідники, національні природні парки, а також ботанічні сади, дендрологічні та зоологічні парки загальнодержавного значення. В сучасних умовах більшість витрат фінансування діяльності установ ПЗФ на загальнодержавному рівні в Україні представлена двома централізованими джерелами:

– Державним бюджетом, відповідно до розділу “Охорона навколишнього природного середовища”, який утворено в Державному бюджеті починаючи з 1994 року;

– Державним фондом охорони навколишнього природного середовища (екологічний фонд).

Необхідно зазначити, що згідно з нині діючим Бюджетним Кодексом України [8, с. 13] Державний та місцеві бюджети складаються із загального та спеціальних фондів. Загальний фонд включає надходження до бюджету, які повинні забезпечувати фінансовими ресурсами загальні виплати. Спеціальний фонд включає надходження до бюджету на конкретні цілі, а також виплати з бюджету за рахунок цих надходжень. Розподіл бюджету на загальний та спеціальні фонди визначається Законом України про Державний бюджет.

Для фінансування незапланованих видатків, що не мають постійного характеру і не можуть бути передбачені при складанні проектів бюджету створюють *резервні фонди* бюджетів. При цьому їх розмір не може перевищувати одного відсотка обсягу видатків загального фонду відповідного бюджету. Державний бюджет, як головна ланка фінансової системи України, являє собою форму перерозподілених відносин, пов'язаних з уособленням частини національного доходу в державі з подальшим її використанням для задоволення потреб суспільства.

Прикладом спеціального фонду, у нашому випадку, може бути Державний фонд охорони навколишнього природного середовища (екологічний фонд), який формується за рахунок 30 % збору за забруднення довкілля. Платежі за рахунок спеціального фонду здійснюються в межах коштів, що надійшли до цього фонду. На відміну від Державного фонду, розділ “Охорона навколишнього середовища” встановлений у складі загального фонду, оскільки не має конкретно визначеного джерела надходжень. Значимо, що починаючи з 2002 року, згідно із Законом України “Про Державний бюджет” видатки для фінансування природоохоронних заходів, пов'язаних із відтворенням та підтриманням природних ресурсів і, зокрема, заповідних територій у належному стані здійснюються за функціональною класифікацією “Охорона навколишнього природного середовища” за відповідними бюджетними програмами міністерств і відомств.

За нині діючим Бюджетним кодексом [8, с. 5], *бюджетна програма* – це систематизований перелік заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети і завдань, виконання яких пропонує та здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій. Саме тому, розпорядник коштів за відповідним обґрунтуванням може окремі програми ліквідувати або створювати нові. Так, наприклад, у межах загального фонду щодо

охорони та ефективного функціонування об'єктів ПЗФ можна виділити такі бюджетні природоохоронні програми:

– для Міністерства охорони навколишнього природного середовища України – заходи зі створення і збереження ПЗФ, ведення кадастрів тваринного і рослинного світу, Червоної та Зеленої книг України;

– для Державного комітету лісового господарства України – збереження ПЗФ.

Фактичні витрати Державного бюджету спрямовані на збереження і розвиток територій та об'єктів ПЗФ упродовж 2004-2006 рр. наведено в табл. 1.

Таблиця 1. Динаміка видатків державного бюджету на розвиток та збереження ПЗФ України

Показники	Роки			Відхилення(+ / -) 2006 р. до	
	2004	2005	2006	2004	2005
	Капітальні інвестиції, всього	1178,0	3417,0	1581,8	403,8
з них витрати на капремонт	610,0	77,2	-	-610,0	-77,2
Поточні витрати	11860,0	21481,5	28067,8	1627,8	6586,3
Всього витрат	13648,0	24975,7	29649,6	16001,6	4673,9

Джерело: Стат.зб. "Довкілля України за 2006 р."

Відповідного до діючого в Україні законодавства фінансування заходів щодо функціонування регіональних ландшафтних парків, а також ботанічних садів, дендрологічних парків та зоологічних парків місцевого значення здійснюється за рахунок бюджету Автономної Республіки Крим та місцевих бюджетів однак, у зв'язку з дефіцитом місцевих бюджетів на збереження і розвиток територій та об'єктів ПЗФ виділяється обмаль коштів. Так, за даними офіційної статистики, упродовж 2001-2006 років таке фінансування в середньому не

перевищувало 9-11 %. У 2006 році витрати місцевих бюджетів включаючи екологічні доходи склали 15, 0 млн. грн. або 15,4 % усіх витрат спрямованих на збереження біорізноманіття і середовища існування заповідних територій.

За даними аналізу державної статистики у 2006 р. майже 54 % витрат на охорону та раціональне використання територій та об'єктів ПЗФ України склали власні кошти господарюючих суб'єктів заповідних територій (табл. 2).

Таблиця 2. Структура капітальних інвестицій та поточних витрат на охорону і раціональне використання територій та об'єктів природно заповідного фонду України у 2006 році

(тис. грн.)

Показники	Фактично витрачено, всього	У тому числі за джерелами фінансування			
		Державного бюджету	місцевих бюджетів	власних коштів	інших джерел
Всього витрачено	97360,8	29649,6	15005,7	52174,9	530,6
у тому числі:					
– капітальні інвестиції, всього	5753,8	1581,8	2661,4	1507,0	3,6
– з них витрати на капітальний ремонт	887,4	-	440,8	446,6	-
– поточні витрати	93607,0	28067,8	12344,3	50667,9	527,0

Джерело: Стат. зб. "Довкілля України за 2006 р."

Серед дієвих економічних інструментів спрямованих на раціональне природокористування та охорону навколишнього середовища чільне місце займають екологічні фонди. Вони, як фінансові установи призначені для

накопичення позабюджетних коштів з метою послідовного їх використання на охорону довкілля. Створення фондів обумовлено погіршенням екологічної ситуації внаслідок антропогенного забруднення довкілля та різким скороченням природоохоронних

витрат із державного та місцевих бюджетів різних рівнів. На сучасному етапі соціально-економічного розвитку в Україні створені та діють ряд державних цільових екологічних фондів (рис. 1). Вони, як свідчить вітчизняна

та міжнародна практика [9; 10], виконують роль альтернативних джерел фінансування природоохоронних програм, спрямованих на поліпшення екологічної ситуації в окремих регіонах а відтак країни в цілому.

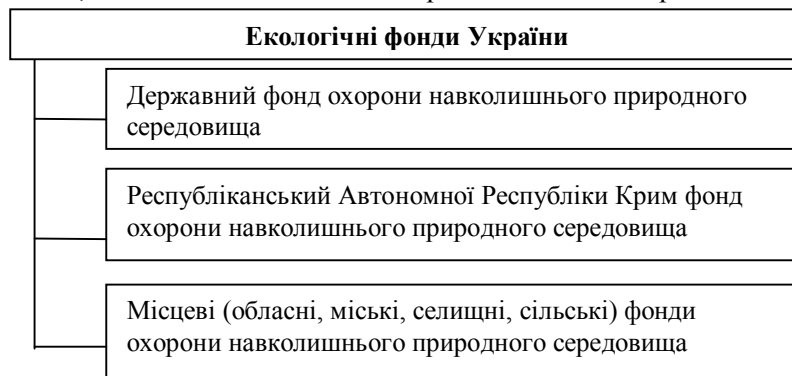


Рис. 1. Спеціальні цільові екологічні фонди України

Зауважимо, що законодавчою основою для формування та функціонування цільових екологічних фондів у нашій державі став Закон України “Про охорону навколишнього природного середовища” від 25 червня 1991 р. [7, с. 376-378]. Вони, як свідчить аналіз статистичної інформації та адміністративних даних створюються за рахунок:

– збору за забруднення навколишнього природного середовища як головного джерела надходжень;

– частини грошових стягнень за порушення норм і правил охорони довкілля на шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища в результаті господарської та іншої діяльності;

– цільових та інших добровільних внесків підприємств, установ, організацій та громадян.

Відповідно до чинного законодавства України кошти від збору за забруднення довкілля розподіляються між місцевими, обласними, республіканським Автономної Республіки Крим та Державним фондом охорони навколишнього природного середовища у співвідношенні 20 % , 50 % і 30 %, а між Київським і Севастопольським міськими та державним фондом 70 % і 30 %.

Важливу роль цільові екологічні фонди відіграють у розвитку і функціонуванні територій та об'єктів заповідної сфери. Адже, науково доведено і підтверджено практикою,

що за нинішніх умов господарювання найбільших втрат зазнають функціональні біотичного різноманіття нашої планети. Саме тому, проблема їх збереження має першочергове значення для виживання людства. Відповідно до Закону України “Про природно-заповідний фонд України” [7, с. 273-274] вони формуються з метою цільового фінансування заходів, спрямованих на забезпечення охорони заповідних природних комплексів та об'єктів, розвиток наукових досліджень, здійснення міжнародного співробітництва, еколого-освітньої роботи тощо.

Кошти до цільового екологічного фонду у заповідній сфері надходять від:

– частини штрафів та грошових стягнень за шкоду, заподіяну їм у результаті порушення законодавства про природно-заповідний фонд, у розмірі 70 відсотків від загальної суми штрафів та грошових стягнень;

– коштів, одержаних від реалізації конфіскованого або вилученого відповідно до законодавства майна, яке було знаряддям або предметом екологічного правопорушення на їх території;

– частини платежів підприємств, установ та організацій за забруднення відповідних територій та об'єктів природно-заповідного фонду, що визначається на підставі еколого-економічної оцінки їх впливу на навколишнє природне середовище;

– цільових та інших добровільних внесків підприємств, установ, організацій, у тому числі міжнародних і зарубіжних, та громадян.

Відповідно до чинного в нашій країні законодавства кошти, які передані підприємствами, установами й організаціями до цільових екологічних фондів природних заповідників, біосферних заповідників, національних природних парків, регіональних ландшафтних парків, ботанічних садів, дендрологічних парків і зоологічних парків, не оподатковуються [7, с. 274].

*Таблиця 3. Структура об'єктів природно-заповідного фонду України, яким дозволено створювати екологічні фонди*

№ з/п	Категорії	Кількість, од.	Площа, тис. га
1.	Природні заповідники	17	159,6
2.	Біосферні заповідники	4	226,2
3.	Національні природні парки	17	718,5
4.	Регіональні ландшафтні парки	43	603,6
5.	Ботанічні сади	22	2,0
6.	Дендрологічні парки	37	1,5
7.	Зоологічні парки	12	0,4
	Всього	152	1711,8

*Джерело: розраховано автором за даними [8]*

Органом управління екологічного фонду є рада, яка розподіляє кошти фонду. До її складу з правом ухвального голосу можуть входити представники адміністрації установ природно-заповідного фонду, державних органів з охорони природного середовища, громадських екологічних об'єднань, провідні науковці, фахівці, а також представники від громад, підприємств, установ та організацій, які передали в екологічний фонд власні кошти. До складу таких рад біосферних заповідників можуть включатися представники відповідних міжнародних організацій, відомі зарубіжні вчені та спеціалісти. Міжнародний досвід показує, що рада фонду ефективною стає тоді, коли основними її функціями є інформування і співпраця з населенням та природокористувачами. Водночас важливо також розробити й запровадити механізм економічного стимулювання власників і користувачів земель заповідних територій, підходи щодо активного природоохоронного менеджменту.

На практиці екологічний фонд у заповідній сфері створюють при природному заповіднику, біосферному заповіднику, національному природному парку, регіональному ландшафтному парку, ботанічному саду, дендрологічному парку та зоологічному парку. За даними офіційної статистики [11; 12] в Україні на початок 2007 року нараховувалося 152 категорії об'єктів природно-заповідного фонду, які відповідно до діючого національного законодавства можуть створювати екологічні фонди (табл. 3).

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** Підсумовуючи вище сказане можна зробити висновок, що вдосконалення нині діючої системи фінансування розвитку ПЗФ України в тому числі і за рахунок формування дієвих цільових екологічних фондів в установах заповідної сфери, мають велике економіко-екологічне значення. Адже їх кошти спрямовуються на раціональне використання територій і об'єктів ПЗФ. Це сприятиме інтеграції України у Всеєвропейську стратегію збереження біологічного та ландшафтного різноманіття задекларованої у “Конвенції про біорізноманітність” [5; 13], прийнятої на Конференції ООН у Ріо-де-Жанейро (1992 р.), як основної ланки функціонування біосфери.

У цьому зв'язку важливо прискорити прийняття Верховною Радою України закону про національний екологічний фонд, що забезпечуватиме більш ефективно й цільове використання коштів діючих в Україні екологічних фондів усіх рівнів, а відтак поліпшенню екологічної ситуації. Водночас,

доцільно продовжити дослідження проблем щодо удосконалення системи формування інформаційних ресурсів у даній сфері діяльності з метою її адаптації до європейської практики [14;15]. Цього вимагають міжнародні зобов'язання України, пов'язані з ратифікацією рішень відповідних Конференцій ООН та міждержавних угод з охорони навколишнього природного середовища.

#### Список використаної літератури:

1. Туниця Ю.Ю. Екоекономіка і ринок: подолання суперечностей. – К.: Знання, 2006. – 314 с.
2. Буркинський Б.В., Степанов В.М., Харичков С.К. Природокористування: основи економіко-екологічної теорії. – Одеса: ІПРЕЕД НАН України, 1999. – 350 с.
3. Природно-ресурсний потенціал сталого розвитку України / Б.М. Данилишин, С.І. Дорогунцов, В.С. Міщенко, та ін. – К.: РВПС України НАН України, 1997. – 252 с.
4. Програма дій “Порядок денний на XXI століття” / Пер. з англ.: ВО “Україна. Порядок денний на XXI століття”. – К.: Інтелсфера, 2000. – 360 с.
5. Конвенція про біорізноманіття. – К.: ВіК, 2003. – 24 с.
6. Матеріали до 5-ї конференції Міністрів “Довкілля для Європи”. – К.: Благодійний інформаційно-видавничий центр “Зелене досьє”, 2003. – [www.dossier.kiev.ua/news/5.htm](http://www.dossier.kiev.ua/news/5.htm).
7. Про природні ресурси й екологію: Збірник законів України. – Х.: ПП “Ігвіні”, 2005. – 496 с.
8. Бюджетне законодавство України: Збірник нормативних актів. – К.: Юрінком Інтер, 2002. – 416 с.
9. Кашенко О.Л. Фінансово-економічні основи природокористування. – К.: Вища школа, 1999. – 211 с.
10. Міжнародний досвід застосування економічних важелів для здійснення екологічної політики (Семінар). – К., 1997. – 64 с.

11. Довкілля України: Стат. зб. за 2005 рік / Державний комітет статистики України: за ред. Ю.М. Остапчука. – К., 2006. – 257 с.

12. Про об'єкти природно-заповідного фонду України в 2006 році: Стат. бюл. / Держкомстат України. – К., 2007 – 19 с.

13. Закон України “Про ратифікацію Конвенції про охорону біологічного різноманіття” від 29.11.1994 р. № 25/94 – ВР // ВВР України. – 1994. – № 49. – С. 433.

14. Данилко В.К., Данилко С.В. Методологічні засади статистики заповідного фонду України // Проблеми статистики. Зб. наук. праць НТК статистичних досліджень. – К.: Видавничий центр Держкомстату України, 2007. – Вип. 8. – С. 9-15.

15. Прокопенко О.М. Актуальні питання гармонізації національної статистики навколишнього середовища з міжнародними стандартами // Проблеми статистики. Зб. наук. праць НТК статистичних досліджень. – К.: Видавничий центр Держкомстату України, 2007. – Вип. 8. – С. 78-83.

ДАНИЛКО Сергій Валерійович – директор приватного науково-виробничого підприємства “Данко”, здобувач НТК статистичних досліджень Держкомстату України

Наукові інтереси:

- екологічна статистика;
- статистичний аналіз;
- фінансово-економічний механізм природокористування