

СЕКЦІЯ 6. ЕКОНОМІКА ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ ТА ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА

УДК 504.54.062.4 : 336.531.1

Касперевич Л.В.
аспірант*Інституту агроєкології і природокористування*

СУЧАСНИЙ СТАН ТА ОСОБЛИВОСТІ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРИРОДООХОРОННИХ ПРОГРАМ

У статті проаналізовано фінансування природоохоронних заходів та державних цільових програм на території Львівської області. Досліджено динаміку та тенденції використання коштів із Державного фонду охорони навколишнього природного середовища на впорядкування та охорону об'єктів природно-заповідного фонду Львівської області. Виявлено чинники, що зумовлюють невиконання природоохоронних програм та заходів з охорони територій та об'єктів природно-заповідного фонду.

Ключові слова: природоохоронні заходи, природно-заповідний фонд, фінансування, позабюджетні асигнування, фонд охорони навколишнього природного середовища, кошторисна вартість, термін реалізації.

Касперевич Л.В. СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ОСОБЕННОСТИ ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРИРОДООХРАННЫХ ПРОГРАММ

В статье проанализировано финансирование природоохранных мероприятий и государственных целевых программ на территории Львовской области. Исследованы динамика и тенденции использования средств из Государственного фонда охраны окружающей природной среды на благоустройство и охрану объектов природно-заповедного фонда Львовской области. Выявлены факторы, обуславливающие невыполнение природоохранных программ и мероприятий по охране территорий и объектов природно-заповедного фонда.

Ключевые слова: природоохранные мероприятия, природно-заповедный фонд, финансирование, внебюджетные ассигнования, фонд охраны окружающей природной среды, сметная стоимость, срок реализации.

Kaspevych L.V. CURRENT STATUS AND FEATURES OF FINANCIAL SUPPORT ENVIRONMENTAL PROGRAMS

Financing environmental protection and public programs in the Lviv region was analyzed this paper. Dynamics and trends in the use of funds from the State Fund of Environment Protection to organize and objects of natural reserve fund Lviv region was investigated. Factors that contribute to failure of conservation programs and measures to protect areas and objects of natural reserve fund were revealed.

Keywords: environmental protection, nature conservation, funding, budgetary allocations, the Fund for Environmental Protection, the estimated cost of implementation period.

Постановка проблеми. Кінець ХХ – початок ХХІ століть відзначається суттєвими змінами стану навколишнього природного середовища. Світова цивілізація, розширюючи свою просторову експансію за рахунок освоєння нових територій, інтенсивного розвитку народного господарства, забруднення атмосферного повітря, земельних та водних ресурсів, руйнацію лісових ресурсів, змінила не в кращій бік якісний стан біосфери, що призводить до деградації навколишнього природного середовища та зникнення живих організмів [1; 2]. Отже, набуває особливого значення реалізація державної політики щодо охорони навколишнього природного середовища як основного джерела існування людства, сталого розвитку та збереження рівноваги у системі «людина – довкілля». Однак кожна діяльність потребує значних капіталовкладень. Обмежені можливості бюджету як країни, так і регіонів фактично блокують розроблення екологічних програм та ресурсозберігаючих проектів, оновлення технологій та здійснення природоохоронних заходів. Поряд із тим нерівномірність виділених коштів та не в повному обсязі впродовж року, слабкий контроль, невміла реалізація спричиняють низьку ефективність їх використання, неможливість виконання завдань та й зрештою перенесення строків їх реалізації. Виходячи з вищезазначеного, видається актуальним дослідження можливого залучення альтернативних джерел фінансового забезпечення реалізації державних програм ресурсозбереження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання збереження біорізноманіття як головного чинника, що формує безпечне для життя і здоров'я людини навколишнє середовище, підтримує функціонування екосистем, зокрема кругообіг і очищення природних вод, збереження ґрунтів і стабільність клімату, забезпечує населення продуктами харчування, ліками, сировиною для промисловості, перебуває у полі зору багатьох науковців. Її у різні часи досліджували О.О. Веклич, О.В. Врублевська, Ю.М. Грищенко, Л.Г. Мельник, А.Я. Сохнич, А.Ю. Якимчук. Їхні праці переважно стосуються підтримання екологічного стану екосистем. Пошукам шляхів вирішення проблем формування та реалізації цільових державних екологічних програм, які спрямовані на збереження довкілля, присвятили свої праці: І.В. Запатріна, В.М. Геєць, О.В. Димченко, В.В. Димченко, Б.А. Демидов, А.Ф. Величко, І.В. Волощук та ін. Зокрема, побудові моделі ефективною реалізації державних екологічних цільових програм – О.М. Файчук, О.В. Файчук та В.В. Войцехівська; вдосконаленню фінансування державних цільових програм за рахунок інших позабюджетних фондів і забезпеченні ефективного механізму приватно-державного партнерства – Л.М. Худолій.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на значущість і вагомість уже здійснених досліджень, механізм ефективного фінансування державних цільових екологічних програм в умовах дефіциту бюджету України потребує

дослідження та вивчення. Є необхідність у проведенні аналізу фінансування природоохоронних заходів та державних цільових програм із Державного та регіонального (місцевого) фонду охорони навколишнього природного середовища.

Мета статті полягає у розробленні методики аналізу залежності між рівнем фінансування державних цільових екологічних програм і природоохоронних заходів щодо впорядкування та охорони територій та об'єктів природно-заповідного фонду Львівської області і ступенем їх реалізації. Об'єктом дослідження є процес фінансування державних цільових екологічних програм та природоохоронних заходів. Предметом дослідження є напрями фінансування державних цільових екологічних програм та природоохоронних заходів та ступенем їх реалізації.

У процесі дослідження використано методи: економіко-статистичний (для дослідження динаміки фінансування природоохоронних заходів щодо впорядкування та охорони природно-заповідних територій Львівської області), аналізу й синтезу (для оцінки фінансового забезпечення та напрямів його вдосконалення) та спостереження і групування (виявлення кількісного зв'язку між рівнем фінансування державних цільових екологічних програм та ступенем їх реалізації); абстрактно-логічний (для теоретичних узагальнень результатів і формування висновків та рекомендацій).

Виклад основного матеріалу дослідження. Нині налічується низка природоохоронних програм, найвагомішими джерелами фінансування яких на державному, регіональному та місцевому рівнях є кошти державних та обласних фондів охорони навколишнього природного середовища. Державний фонд охорони навколишнього природного середовища є складовою частиною державного бюджету України й створений для концентрації коштів і цільового фінансування природоохоронних та ресурсозберігаючих заходів, пов'язаних з охороною навколишнього природного середовища, які спрямовані на запобігання, зменшення та усунення забруднення навколишнього природного середовища, у тому числі фінансування наукових досліджень із цих питань [3; 4].

Кожна програма складається з окремих природоохоронних заходів, які спрямовані на досягнення єдиної мети та очікуваного результату. Програми можуть класифікувати не лише за рівнем фінансування, а й за терміном реалізації, за масштабністю природоохоронних заходів тощо. Фінансування програм проходить декілька етапів. На першому етапі фінансують розроблення проектів природоохоронних заходів, в яких визначаються його вартість, затрати та результати. На другому етапі ці проекти розглядаються та на конкурсній основі відбираються із зазначенням джерела фінансування (з одного чи декількох джерел). Наступний етап передбачає виконання природоохоронного заходу та спостереження за його фінансуванням. Останній етап – контроль досягнутих результатів як із боку виконавця, так і керівним органом із боку держави.

Завдання та заходи державних цільових програм можуть бути спрямовані на розв'язання певних проблем регіонів та окремих галузей економіки. Зазвичай такі програми виконуються в один-три етапи, а термін їх реалізації може зайняти більше 10 років. Окрім бюджетних коштів, для фінансування цільових програм залучають кошти позабюджетних фондів, гранти та інші джерела. Проте співвідношення цих напрямів, особливо їх кількісне наповнення,

не відповідають вимогам екологічно зорієнтованого соціально-економічного розвитку [5].

У зв'язку зі швидкістю науково-технічного прогресу та неконтрольованого, екологічно необґрунтованого розвитку галузей народного господарства, що супроводжується використанням природних ресурсів, виникає тиск на біосферу, її забруднення, знищення природних ресурсів, катастрофічне зменшення біорізноманіття. Для посилення екологічної безпеки, поліпшення якісних властивостей довкілля та елімінації негативних екстерналій велике значення має правильність вибору не лише методу та джерела фінансування, а й відповідних заходів.

Слід зазначити, що на основі державних програм створюють регіональні, які вирішують проблеми регіону. Так, наприклад, у 2009 р. вийшов Указ Президента України № 611/2009 «Про додаткові заходи щодо розвитку природно-заповідної справи в Україні». На його виконання в усіх регіонах, серед яких і Львівська обласна рада (Рішення від 02.12.2008 № 765), було затверджено «Регіональну цільову програму розвитку заповідної справи на період 2009–2020 рр.» [6]. Водночас у Львівській області діяла «Програма формування регіональної екологічної мережі Львівської області на 2007–2015 рр.» [7]. Здійснення цих програм передбачає реалізацію певних природоохоронних заходів, розроблення проектів із розширення та створення нових об'єктів природно-заповідного фонду як основного елемента екомережі та інших заходів для її формування.

Проведений аналіз фінансування природоохоронних заходів щодо впорядкування та охорони об'єктів природно-заповідного фонду Львівської області з Державного фонду охорони навколишнього природного середовища продемонстрував, що його роль була незначною. Впродовж 2004–2015 рр. було виділено лише 3,3 млн. грн. [8–10]. Кошти виділялися в 2013 р. – 755,0 тис. грн., які були розподілені в такий спосіб:

- 155,0 тис. грн. – на проект «Зміцнення матеріально-технічної бази національного природного парку «Північне Поділля», за які було придбано оргтехніку та виробниче обладнання;
- 600,0 тис. грн. – на проект «Придбання та встановлення рекреаційних споруд у зонах стаціонарної рекреації Яворівського національного природного парку».

Фінансові ресурси, які виділялися в 2015 р., становили 2,5 млн. грн. і були розподілені так:

- 2 325,7 тис. грн. – на розроблення проекту землеустрою з організації та встановлення меж (на місцевості) земельних ділянок, що входять до складу НПП «Північне Поділля» без вилучення, закріплення їх межовими знаками та розроблення проектно-кошторисної документації на будівництво адміністративного приміщення з допоміжними будівлями національного природного парку «Північне Поділля»;
- 170 тис. грн. – на зміцнення матеріально-технічної бази Яворівського національного природного парку, а саме придбання багатофункціонального пристрою, друкарки, цифрового фотоапарату, офісної та комп'ютерної техніки, чотирьох бензопил, фекального насосу, агрегатів та вузлів до екскаватора.

Зазначене дає підстави стверджувати, що кошти, які виділяються в рамках природоохоронних програм, не завжди спрямовані на захист та відтворення природних об'єктів.

Фінансове забезпечення заходів, передбачених вищезазначеними програмами з обласного фонду охорони навколишнього природного середовища впро-

довж їх реалізації, було нерівномірним (рис. 1). До 2009 р. кошти виділялися на функціонування наявних об'єктів природно-заповідного фонду та підтримання їх соціальних функцій, а також на створення спеціальних адміністрацій для управління ними. Зокрема, Програму формування регіональної екологічної мережі Львівської області на 2007–2015 рр. після її прийняття фінансували в більшому обсязі, але ближче до завершення її терміну інтенсивність фінансового забезпечення знизилася. У 2013 р. на цю програму виділили 1,1 млн. грн., проте фактично було профінансовано 0,5 млн. грн.

Із затвердженням «Регіональної цільової програми розвитку заповідної справи на період 2009–2020 рр.» виділені з обласного фонду охорони навколишнього природного середовища кошти використовувалися не лише на підтримку функціонування наявних об'єктів природно-заповідного фонду, але й на створення нових. Так, упродовж 2010–2012 рр. було створено 22 об'єкти природно-заповідного фонду, серед яких – національний природний парк «Північне Поділля». Відповідно до цієї програми, були також передбачені заходи зі створення інших об'єктів природно-заповідного фонду, зокрема регіональних ландшафтних парків «Дністровський» (орієнтовною площею 15 тис. га), «Стільське Горбогір'я» (10 тис. га), «Подорожницький» (8 тис. га), «Немирівський» (2,5 тис. га), «Сянський» (5 тис. га), «Мале Полісся» (2 тис. га) та національного природного парку «Верховинський» (орієнтовною площею 5 тис. га) [9; 10]. Однак у 2014 р. з ініціативи Департаменту екології та природних ресурсів облдержадміністрації із передбачених об'єктів було створено лише регіональний ландшафтний парк «Стільське Горбогір'я». У 2013 р. за участю Департаменту екології та природних ресурсів Львівської облдержадміністрації, науковців Львівського національного університету ім. Івана Франка та Інституту екології Карпат НАН України було розпочато розроблення проектів створення двох великоплощинних об'єктів: національних природних парків «Дністровсько-Чайковецький» (15 тис. га) на базі однойменного гідрологічного заказника на території Самбірського району в заплавах річок Дністер, Стрв'яж і Болозівка та «Бойківщина» на території Турківського району в Карпатському регіоні на базі ландшафтного заказника загальнодержавного значення «Пікуй». Упродовж чотирьох років було підготовлено наукові обґрунтування створення парків та попередній кар-

тографічний матеріал. Усі інші згадані об'єкти планується створити до завершення програми, що приведе до показника, який був доведений Львівській облдержадміністрації Адміністрацією Президента України, згідно з яким площа природно-заповідного фонду області повинна становити 283,8 га, або 13% від загальної площі області.

Залежно від термінів реалізації та загальнокошторисної вартості природоохоронні заходи можуть фінансуватися впродовж одного чи декількох років. Аналіз однорічних природоохоронних заходів щодо впорядкування та охорони природно-заповідного фонду Львівської області, фінансування яких здійснювалося за рахунок коштів обласного фонду охорони навколишнього природного середовища, за останні 10 років виявив, що здебільшого вони були профінансовані на 100% (рис. 2). Наприклад, у р. із шести запланованих проектів, п'ять профінансовано на 100%, а один – на 20, однак цих коштів вистачило на створення лабораторії біосферного моніторингу та проведення заходів з охорони і збереження біорізноманіття, організації екологічної освіти молоді в природному заповіднику «Розточчя», а тому можна вважати, що всі заплановані проекти на 2004 р. були реалізовані повною мірою. Така ж ситуація спостерігається й у 2006 р. (із дев'яти проектів три недофінансовані, але реалізовані). У 2005, 2007 та 2011–2014 рр. фінансування 42 проектів варіювало у межах 90–100%.

Найгірша ситуація спостерігається в 2008–2010 рр., де з 26 проектів профінансували 17. Зокрема, у 2008 р. кошторисна вартість чотирьох проектів становила 443,76 тис. грн., проте на їх реалізацію було виділено лише 253,5 тис. грн., а проекти фінансувалися в межах 50–60%.

У 2009 р. фінансування 14 проектів становило лише 21% від загальної кошторисної вартості 28,91 млн. грн. На такий низький відсоток фінансування вплинули два проекти, а саме: «Проведення спеціальних заходів, спрямованих на запобігання знищенню чи пошкодженню природних комплексів на території парку – пам'ятки садово-паркового мистецтва в м. Трускавці» загальною кошторисною вартістю 27,8 млн. грн., з яких виділили лише 5,3 млн. грн., а також «Розроблення проекту створення національного природного парку «Пам'ятка Пеняцька» (I етап) вартістю 400 тис. грн., з яких було виділено лише 175 тис. грн. Щодо 2010 р., то із восьми запланованих проектів п'ять профінансували на 100%, два – у межах 40%, а один – лише на 8%.

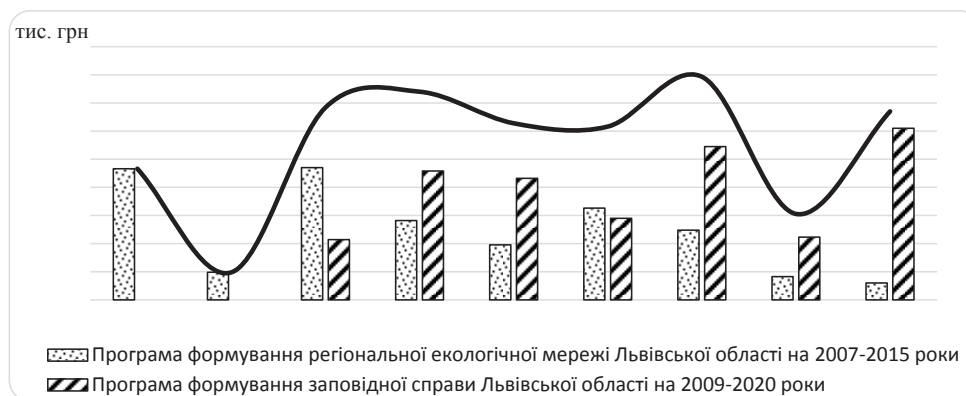


Рис. 1. Фінансування регіональних програм з обласного фонду охорони навколишнього природного середовища

Джерело: побудовано на основі даних [8]

Є проекти, що вимагають значних обсягів інвестицій та декількох етапів їх реалізації, а тому їх фінансують упродовж декількох років. Зазвичай значний обсяг фінансових ресурсів акумулюється на початку реалізації проекту, що дає можливість перенести виплату запланованої кошторисом суми на пізніші терміни. Проведений моніторинг виконання природоохоронних заходів щодо впорядкування та охорони природно-заповідних територій Львівської області демонструє, що найбільше коштів виділяється на упорядкування та облаштування таких об'єктів природно-заповідного фонду, як дендрологічний парк (ДП), національний природний парк (НПП), парк – пам'ятка садово-паркового мистецтва (ППСПМ) та регіональний ландшафтний парк (РЛП) (табл. 1).

Впродовж 2004–2015 рр. на території Львівської області було профінансовано 137 природоохоронних заходів щодо впорядкування та охорони природно-заповідного фонду. Найінтенсивніше кошти виділяли в період 2008–2011 рр. (табл. 2) на запобігання знищенню чи пошкодженню природних комплексів природно-заповідного фонду – 7 934,5 тис. грн., облаштування, упорядкування та реконструкцію існуючих та розробку проектів організації нових територій та об'єктів природно-заповідного фонду – 1 044,0 тис. грн., збереження та відтворення рідкісних та зникаючих видів флори та фауни – 2 463,8 тис. грн., а також на винесення в натуру меж і виготовлення охоронно-межових знаків територій та об'єктів природно-заповідного фонду 1 180,9 тис. грн. Можна стверджувати, що збіль-



Рис. 2. Фінансове забезпечення однорічних природоохоронних заходів з обласного фонду охорони навколишнього природного середовища в 2004–2014 рр.

Джерело: побудовано автором на основі [9]

Таблиця 1

Фінансування природоохоронних заходів окремих об'єктів природно-заповідного фонду Львівської області, 2004–2015 рр.

Об'єкти ПЗФ	Кількість заходів	Всього фактичних видатків	%	з обласного фонду	інших джерел	Роки		
						2004-2007	2008-2011	2012-2015
ППСПМ «Курортний парк»	4	5576,01	19,84	318	5258,01	0	5283,01	293
ППСПМ «Парк курорту»	1	4448,4	25,44	500	3948,4	0	0	4448,4
Природний заповідник «Розточчя»	9	737,7	19,26	472,7	265	385	352,7	0
РЛП «Равське Розточчя»	7	601	44,49	601	0	300	251	50
Яворівський національний природний парк	12	1232	33,15	1164	68	435	313	484
ДП загальнодержавного значення «Рудківський»	7	955,5	21,10	845	110,5	462,5	493	0
Ботанічний сад Львівського національного університету ім. І. Франка	5	755,2	22,58	329,6	425,6	705,2	50	0
РЛП «Надсянський»	10	683	82,29	683	0	134	346	203
Національний природний парк «Сколівські Бескиди»	9	646,5	79,25	616,5	30	70	388,5	188
ДП загальнодержавного значення «Оброшинський»	4	505,9	13,96	459,9	46	396	49,9	60
ППСПМ «Буський парк»	4	474,5	17,21	418,5	56	474,5	0	0
РЛП «Верхньодністровські Бескиди»	6	413	37,02	413	0	25	338	50
ППСПМ місцевого значення парку XIX ст	2	75	4,92	73	2	0	75	0
Інші	57	7581,86		7426,75	155,11	935,00	4345,34	2301,52
Всього	137	17103,71		14320,95	10364,62	4322,2	12285,45	8077,92

Джерело: побудовано автором на основі [9]

Таблиця 2

Фінансування природоохоронних заходів за напрямками діяльності Львівської області, 2004–2015 рр.

Назва природоохоронних заходів	Кількість профінансованих проєктів	Всього фактичних видатків	З обласного фонду	З інших джерел	Роки		
					2004-2007	2008-2011	2012-2015
Упорядкування об'єктів природно-заповідного фонду регіону	9	702,0	534,0	138,0	572,0	50,0	80,0
Проведення спеціальних заходів, спрямованих на запобігання знищенню чи пошкодженню природних комплексів територій та об'єктів природно-заповідного фонду	30	7934,5	2618,5	5316,0	150,0	7020,0	764,5
Облаштування об'єктів природно-заповідного фонду регіону	6	421,5	419,0	2,5	227,5	144,0	50,0
Збереження та відтворення рідкісних та зникаючих об'єктів природно-заповідного фонду регіону	21	3468,0	2957,3	510,7	805,2	2463,8	199,0
Винесення в природу меж та виготовлення охоронно-межових знаків територій та об'єктів природно-заповідного фонду	9	1434,1	1434,1	0,0		1180,9	253,2
Реконструкція територій та об'єктів природно-заповідного фонду	6	5054,3	1009,9	4044,4	495,9	110,0	4448,4
Розроблення проєктів організації території та об'єктів природно-заповідного фонду	15	1404,0	1404,0	0,0	170,0	740,0	494,0

Джерело: побудовано автором на основі [9]

шення виділення коштів пов'язано з прийняттям «Програми формування регіональної екологічної мережі Львівської області на 2007–2015 рр.».

Аналіз фактичного фінансування природоохоронних заходів зі збереження природно-заповідного фонду Львівщини засвідчив невідповідність між їх реальною кошторисною вартістю та державними інвестиціями на їх утримання. Нерівномірність надходжень коштів до Фондів охорони навколишнього природного середовища стримує ефективне функціонування системи фінансування природоохоронних заходів, передбачених відповідними бюджетними програмами, причому їх концентрація наприкінці фінансового року не дає змоги планувати його роботу послідовно. Недофінансування програм забезпечення природоохоронних заходів в Україні призводить до погіршення екологічної та соціально-економічної ситуації в країні.

Висновки. Фінансові потреби об'єктів природно-заповідного фонду динамічно збільшуються та стають більш різноманітними. Це пов'язано не лише зі зростанням мережі природоохоронних територій, а й з очікуваннями та потребами суспільства. Фінансове забезпечення природоохоронних заходів щодо збереження та розвитку природно-заповідного фонду нині є недостатнім, його цілі чітко не окреслені, ефективність використання обмежених бюджетних коштів є низькою. Отже, механізм фінансування природоохоронних заходів потребує вдосконалення. Подальші дослідження доцільно спрямувати на пошук альтернативного фінансування збереження та розвитку природно-заповідного фонду.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Зіновчук Н.В. Екологічна політика в АПК: економічний аспект: [монографія] / Н.В. Зіновчук. – Львів: Львівський держ. аграр. ун-т, 2007. – 394 с.
2. Васюкова Г.Т. Екологія: [підручник] / Г.Т. Васюкова, О.І. Ярошева. – К.: Кондар, 2009. – 524 с.
3. Положення Кабінету Міністрів України від 15.02.2002 р. № 181 «Про Державний фонд охорони навколишнього природного середовища» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/>
4. Хлобистов Є.В. Фінансові механізми управління охороною довкілля та природокористуванням в Україні / Є.В. Хлобистов / Управління у сфері охорони довкілля та природокористування в Україні: проблеми та шляхи їх вирішення. – К.: Мама-86, 2003. – С. 122–131 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.mama-86.org.ua/ecodemocracy/experts_khlobystov_u.htm
5. Радіонов Ю.Д. Проблематика ефективності використання бюджетних коштів / Ю.Д. Радіонов // Фінанси України. – 2011. – № 5. – С. 47–55.
6. Регіональна цільова програма розвитку заповідної справи у Львівській області на період 2009–2020 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ekologia.lviv.ua/diialnist-departamentu/zberezhennia-bioriznomanittia>.
7. Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року: Закон України від 21 грудня 2010 р. № 2818-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2818-17>.
8. Офіційний сайт державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.
9. Екологічний паспорт Львівської області [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ekologia.lviv.ua>.
10. Регіональна доповідь про стан навколишнього природного середовища у Львівській області в 2005–2015 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ekologia.lviv.ua>.