

С. С. Громов,
аспірант кафедри фінансів,
Національний університет біоресурсів і природокористування України, м. Київ
ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0007-8514-3316>

DOI: 10.32702/2306-6814.2024.11.181

ФІНАНСУВАННЯ ТЕРИТОРІЙ ПРИРОДНО-ЗАПОВІДНОГО ФОНДУ: СУТНІСТЬ, ІНСТИТУЦІЙНІ ВИМІРИ ТА ІНВЕСТИЦІЙНІ АСПЕКТИ

S. Gromov,
Postgraduate student, National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine, Kyiv

FINANCING OF THE TERRITORIES OF THE NATURE RESERVE FUND: ESSENCE, INSTITUTIONAL DIMENSIONS AND INVESTMENT ASPECTS

Встановлено, що в Україні спостерігається надмірно звужений спектр форм, методів та джерел фінансово-інвестиційного забезпечення територій природно-заповідного фонду, що не дозволяє використати наявний потенціал збереження та примноження біорізноманіття у всіх природно-кліматичних зонах країни. Виявлено, що в умовах вибору євроінтеграційного вектору розвитку національного господарства України виникає необхідність у виконанні вимог Європейського Союзу щодо збільшення площі територій природно-заповідного фонду, а це, у свою чергу, має супроводжуватися переглядом пріоритетів фінансування мережі об'єктів екологічної інфраструктури на цих територіях. Дослідження показали, що у 2007–2021 роках у структурі сукупних публічних видатків на збереження природно-заповідного фонду спостерігається перегин в сторону фінансування видатків держбюджету, а не місцевих бюджетів, що свідчить про відсутність позитивних тенденцій щодо використання переваг децентралізації у фінансуванні природоохоронних територій. Обгрунтовано, що базовою передумовою нарощення фінансових впливів у природоохоронну сферу України виступає удосконалення інституційного середовища фінансування природоохоронних територій, оскільки існуючі інституційні засади фінансової діяльності у природно-заповідній справі не забезпечують використання передових іноземних практик диверсифікації джерел, методів та форм інвестування процесів оновлення, модернізації та реконструкції мережі об'єктів екологічної інфраструктури, котрі забезпечать значно вищий рівень комерціалізації використання екосистемних послуг біогеоценозів природоохоронних територій. Доведено, що нарощення обсягів позабюджетного фінансування територій природно-заповідного фонду від господарської діяльності на пряму залежить від трансформації національного природоохоронного та природно-ресурсного законодавства в частині використання наявних резервів комерціалізації природної сировини та несировинних корисностей на основі дотримання екологічних нормативів та регламентів, а також вимог природоохоронних директив Європейського Союзу. Обгрунтовано, що надійним джерелом фінансування відтворення та збереження природно-заповідного фонду в умовах воєнного часу виступає реалізація державних цільових програм інфраструктурного облаштування природоохоронних територій.

It was established that in Ukraine there is an excessively narrow range of forms, methods and sources of financial and investment support for the territories of the nature reserve fund, which does not allow using the existing potential for preserving and increasing biodiversity in all natural and climatic zones of the country. It was revealed that in the conditions of choosing the European integration vector for the development of the national economy of Ukraine, there is a need to fulfill the requirements of the European Union regarding the increase in the area of the territories of the nature reserve fund, and this, in turn, should be accompanied by a review of the financing priorities of the network of environmental infrastructure objects in these territories. Studies have shown that in the years 2007–2021, in the structure of aggregate public expenditures for the preservation of the nature reserve fund, there is a shift towards the financing of state budget expenditures, rather than local budgets, which indicates the absence of positive trends regarding the use of the advantages of

decentralization in the financing of nature conservation areas. It is substantiated that the basic prerequisite for the increase of financial infusions into the nature protection sphere of Ukraine is the improvement of the institutional environment for the financing of nature protection areas, since the existing institutional foundations of financial activity in nature reserves do not ensure the use of advanced foreign practices of diversification of sources, methods and forms of investment in the processes of renewal, modernization and reconstruction a network of ecological infrastructure facilities, which will ensure a much higher level of commercialization of the use of ecosystem services of biogeocenoses of nature conservation areas. It has been proven that the increase in the volume of off-budget financing of the territories of the nature reserve fund from economic activity directly depends on the transformation of the national nature protection and natural resource legislation in terms of the use of available reserves for the commercialization of natural raw materials and non-raw materials on the basis of compliance with environmental standards and regulations, as well as the requirements of environmental directives of the European Union. It is substantiated that a reliable source of financing for the reproduction and preservation of the natural reserve fund in wartime conditions is the implementation of state target programs for the infrastructural development of nature conservation areas.

Ключові слова: фінансування, природно-заповідний фонд, екологічна інфраструктура, державний бюджет, місцеві бюджети, капітальні інвестиції, поточні витрати.

Key words: financing, nature reserve fund, ecological infrastructure, state budget, local budgets, capital investments, current expenses.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Євроінтеграційний вектор розвитку України, інституційну основу котрого становить Угода про асоціацію з ЄС, потребує перегляду пріоритетів державної політики щодо утримання територій природно-заповідного фонду, зокрема в частині диверсифікації джерел, методів та способів їх фінансування. Прикметною рисою євроінтеграційного вектору розвитку природоохоронної сфери України виступає необхідність виконання вимог ЄС щодо збільшення площі територій природно-заповідного фонду, що потребує перегляду пріоритетів фінансово-інвестиційного забезпечення. Особливо важливим є посилення інвестиційної спрямованості фінансування територій природно-заповідного фонду, оскільки додаткові площі природоохоронних територій одночасно потребують оновлення, модернізації та реконструкції мережі об'єктів екологічної інфраструктури. Водночас надмірна звуженість джерел фінансового забезпечення проєктів збереження та примноження біорізноманіття не дає можливості задіяти додаткові фінансові ресурси для облаштування земель природно-заповідного фонду. Вирішення даної проблеми напряму залежить від комплексу інституційних поліпшень, необхідних для урізноманітнення форм та методів нарощення фінансових вливань у розширене відтворення потенціалу територій природно-заповідного фонду. Поглиблення децентралізації в останні роки також створило сприятливе підґрунтя для урізноманітнення методів фінансування проєктів розбудови екологічної інфраструктури на природоохоронних територіях. Саме децентралізація сформувала передумови для зміни співвідношення у публічному фінансуванні територій природно-заповідного фонду між державним та місцевими бюджетами.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Масштабні інституціональні трансформації у природно-ресурсному секторі національного господарства активізували дослідження, пов'язані з удосконаленням інструментарію фінансування територій природно-заповідного фонду. Виходячи з наслідків багаторічної гіперцентралізації системи управління територіями природоохоронного спрямування, особливий інтерес в останні роки викликає дослідження актуальних питань вирішення проблем системних змін у публічному фінансуванні земель природно-заповідного фонду. На думку Л. Касперевич, фінансові потреби об'єктів природно-заповідного фонду динамічно збільшуються та стають більш різноманітними. Це пов'язано не лише зі розростанням 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 [4]. Водночас нарощення фінансових вливань у відтворення біорізноманіття природно-заповідних територій може великою мірою підвищити інвестиційну привабливість територій, де розміщена мережа об'єктів природно-заповідного фонду, в цілому і тим самим надати нових імпульсів соціально-економічному піднесенню територіальних утворень.

Як зазначають В. Бабіченко, В. Глухова та Х. Кравченко, фінансування капітальних інвестицій та поточних витрат природоохоронного спрямування за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів виступає однією з ключових складових фінансового механізму природокористування. Наразі в Україні фінансування природоохоронних заходів здійснюється за державними

цільовими програмами за рахунок коштів Державного бюджету відповідно до планів природоохоронних та ресурсозберігаючих заходів і кошторисів, що затверджуються головними розпорядниками бюджетних коштів в установленому чинним законодавством порядку [1]. Гармонізація вітчизняної системи управління територіями природно-заповідного фонду з європейською в нинішніх умовах посилення євроінтеграційних устремлінь України потребує реалізації комплексу державних цільових програм щодо належного інфраструктурного облаштування цих територій у відповідності з передовим іноземним досвідом, що у свою чергу потребує перегляду пріоритетів публічного фінансування даної складової природоохоронної діяльності. Кошти держбюджету мають бути зорієнтовані на створення привабливих умов для залучення у природно-заповідну справу приватних інвестицій.

Більш системно до забезпечення фінансування територій природно-заповідного фонду підходять М. Газуда та І. Дяченко. На їх думку, фінансування розвитку заповідної справи має здійснюватися в централізованому порядку, а саме: для територій та об'єктів державного значення за рахунок державних централізованих капітальних вкладень і бюджетних коштів на проведення заходів, спрямованих на збереження та розвиток природно-заповідного фонду; місцевого значення — за рахунок регіональних фінансових джерел [2]. Автори наголошують на необхідності саме посилення інвестиційної, а не поточної спрямованості фінансування територій природно-заповідного фонду, щоб сформувати мережу об'єктів, котрі і забезпечуватимуть збереження та розширене відтворення флористичної та фауністичної складових біорізноманіття, а також забезпечуватимуть моніторинг динаміки складових природно-ресурсного потенціалу на територіях зі статусом заповідності. Також М. Газуда та І. Дяченко переконливо доводять необхідність передачі регуляторних функцій щодо управління природно-заповідними територіями місцевого значення на регіональний рівень. Це також стосується і формування системи фінансування територій природно-заповідного фонду на регіональному рівні через активнішу участь органів місцевого самоврядування та регіональних органів державної виконавчої влади у залученні небюджетних коштів у відтворення біорізноманіття.

ЦІЛІ СТАТТІ

Метою статті є розкриття сутності, інституційних вимірів та інвестиційних аспектів фінансування природно-заповідних територій з врахуванням воєнних, євроінтеграційних та децентралізаційних викликів.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Проблема нарощення обсягів фінансування територій природно-заповідного фонду особливо активізувалася в останнє десятиліття у зв'язку з підписанням Україною Угоди про асоціацію з ЄС, яка передбачає виконання вимог щодо збільшення площі земель природоохоронного призначення. Вирішення даної проблеми передбачає не просто механічне збільшення

обсягів фінансово-інвестиційного забезпечення, а удосконалення інституційного середовища фінансування природоохоронних територій, оскільки існуючі інституційні засади фінансової діяльності у секторі природно-заповідних територій не забезпечують перевірених світовою передовою практикою умов для диверсифікації джерел, методів та форм інвестування процесів оновлення, модернізації та реконструкції мережі об'єктів природоохоронної інфраструктури, котрі забезпечать значно вищий рівень комерціалізації використання територій природно-заповідного фонду. Також не забезпечуються навіть критично необхідні умови для підвищення рівня мотивації менеджменту природно-заповідних територій максимальною мірою використовувати інструменти самофінансування природоохоронної та природо-відтворювальної діяльності.

Надзвичайно мляво проходять процеси залучення у сектор природно-заповідних територій грантових коштів та приватних інвестицій. Тому кошти державного та місцевих бюджетів виступають базовими джерелами фінансово-інвестиційного забезпечення процесів утримання, експлуатації територій природно-заповідного фонду, а також розбудови мережі об'єктів природоохоронної інфраструктури цих територій.

У період 2007—2021 років в динаміці номінальної величини публічних видатків з державного бюджету на збереження природно-заповідного фонду спостерігається "висхідна" тенденція, тобто збільшується з року в рік фінансування інвестування, якщо не брати до уваги 2012—2015 роки. Зокрема у 2007 році центральна влада профінансувала природно-заповідні території на суму 88,5 млн грн, у 2011 році — 220,8 млн грн, у 2016 році — 209,6 млн грн, у 2019 році — 501,7 млн грн, у 2020 році — 549,8 млн грн (рис. 1).

Незважаючи на поглиблення процесів децентралізації влади та завершення процесу створення мережі укрупнених територіальних громад у динаміці видатків на збереження природно-заповідного фонду не спостерігається проривних позитивних змін. Зокрема, у 2007 році видатки місцевих бюджетів на збереження природно-заповідного фонду склали 10,2 млн грн, у 2010 році — 20,0 млн грн, у 2013 році — 26,0 млн грн, у 2016 році — 49,7 млн грн, у 2019 році — 52,4 млн грн, за 9 міс. 2021 року — 47,1 млн грн Збільшення видатків місцевих бюджетів відбувалося в основному через їх індексацію у зв'язку з інфляційно-девальваційними процесами.

Видатки місцевих бюджетів в основному спрямовувалися на фінансування поточних витрат, а не капітальних інвестицій. Значною мірою мляве фінансування потреб територій природно-заповідного фонду з місцевих бюджетів було зумовлено неадекватністю інституційного підґрунтя фінансово-інвестиційного забезпечення суб'єктів природно-заповідної справи та відсутністю належних стимулів для місцевого самоврядування фінансувати проекти розбудови мережі об'єктів природоохоронної інфраструктури.

Прикметною рисою є той факт, що в період, коли децентралізація ще не набула великих масштабів (2007—2015 роки) питома вага видатків місцевих бюд-

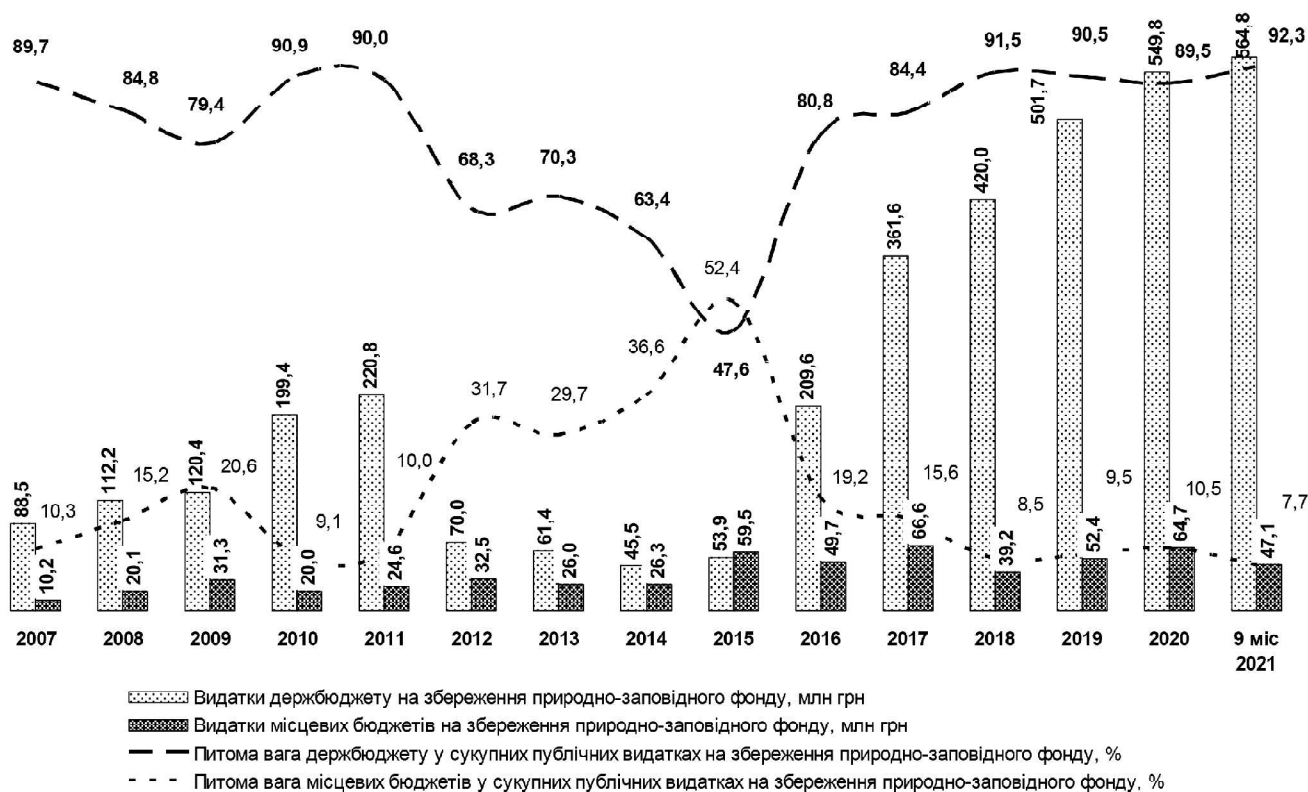


Рис. 1. Публічні видатки на збереження природно-заповідного фонду України у 2007–2021 роках

Джерело: розраховано за даними Державної казначейської служби України.

жетів у сукупних публічних видатках на збереження природно-заповідного фонду була в цілому вищою, ніж у період поглиблення децентралізації. Зокрема, питома вага місцевих бюджетів у сукупних публічних видатках на збереження природно-заповідного фонду у 2012–2015 роках коливалася в діапазоні 29,7–52,4%, а у 2016–2021 роках — в діапазоні 7,7–19,2%.

Тобто спостерігається дисгармонія між основними трендами поглиблення бюджетно-фіскальної децентралізації та нарощенням видатків на збереження природно-заповідного фонду з місцевих бюджетів. Переваги децентралізації зовсім не використовуються для нарощення обсягів фінансово-інвестиційного забезпечення території природно-заповідного фонду, що не дає можливості підвищити рівень комерціалізації екосистемних послуг, котрі генеруються біогеоценозами природоохоронних територій. На фоні відносно невисокої величини видатків місцевих бюджетів на розвиток природно-заповідного фонду збільшується динаміка фінансування у загальнонаціональному масштабі. Зокрема частка, державного бюджету зростає до 92,3% у 2021 році.

Водночас збройне вторгнення на територію України російських загарбників звузило бюджетні можливості центральної та місцевої влади, що вимагає диверсифікації джерел фінансування територій природно-заповідного фонду за рахунок приватного інвестування та залучення грантових коштів, а також коштів глобальних екологічних фондів. На даний момент переважна частина позабюджетного фінансування заповідних територій надходить від господарської діяль-

ності об'єктів природно-заповідного фонду країни. Так, господарська діяльність національних природних парків спрямована на отримання власних коштів від реалізації ліквідної деревини санітарних рубок та рубок догляду за лісом, реалізації продукції від переробки деревини, продажу сільськогосподарської продукції, продукції побічного користування лісом, розробки лісосік, тощо [5]. Для нарощення обсягів позабюджетного фінансування від господарської діяльності необхідно трансформувати національне природоохоронне та природно-ресурсне законодавство таким чином, щоб максимальною мірою використати наявні резерви комерціалізації природної сировини та несировинних користностей на основі дотримання екологічних норм, нормативів та регламентів, а також вимог природоохоронних директив ЄС в частині функціонування тієї чи іншої категорії природоохоронних територій.

В умовах дефіцитності бюджетного фінансування та нерозвиненості інститутів приватного інвестування територій природно-заповідного фонду необхідним є відпрацювання сучасного інструментарію реалізації державних цільових програм. 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 [4]. Розроблення державних цільових програм щодо відтворення та

збереження природно-заповідного фонду може бути зумовлене необхідністю формування надійного джерела фінансування проєктів облаштування природоохоронних територій через розбудову мережі об'єктів екологічної інфраструктури. Створення такої мережі дасть можливість використати рекреаційну цінність та інші корисності природно-заповідних територій для активізації природно-ресурсного та природоохоронного підприємництва, що є вагомим чинником структурної перебудови сільської економіки та каталізатором зростання зайнятості та самозайнятості місцевого населення.

Виходячи з переваг поглиблення децентралізації влади та завершення процесу створення мережі укрупнених територіальних громад, вагомою складовою фінансування територій природно-заповідного фонду виступає акумуляція фінансових ресурсів для відтворення біорізноманіття за рахунок операцій з капіталом та підприємницької діяльності органів місцевого самоврядування. Крім бюджетного фінансування природоохоронних заходів, органи місцевого самоврядування можуть залучати кошти міжнародних організацій; кошти, отримані від оренди водних об'єктів, які розташовані в межах населених пунктів громад [3]. Отримавши значні площі земель сільськогосподарського призначення поза межами населених пунктів у комунальну власність, місцеве самоврядування на порядок збільшило можливості для здійснення підприємницької діяльності, в тому числі і через створення спеціалізованих комунальних підприємств. Велика кількість переданих у комунальну власність сільськогосподарських земель вже тривалий період піддається заболоченню та залісенню, що сформувало сприятливі передумови для збереження і примноження біорізноманіття. Виходячи з вимог ЄС щодо збільшення площі земель природно-заповідного фонду, такі землі доцільно перевести у категорію природоохоронних територій, що також дасть можливість розширити ареал здійснення рекреаційної діяльності та зеленого туризму.

ВИСНОВКИ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

В умовах євроінтеграційного вектору розвитку національного господарства виникає необхідність у розширенні площі земель природно-заповідного фонду, що потребує нарощення обсягів фінансування мережі об'єктів екологічної інфраструктури на цих землях. На даний момент спостерігається надмірно звужений спектр джерел, форм та методів фінансово-інвестиційного забезпечення природоохоронних територій, оскільки мляво впроваджуються інституційні новації, котрі передбачають диверсифікацію джерел фінансування поточних витрат та капітальних інвестицій в розбудову мережі об'єктів екологічної інфраструктури у відповідності з передовою іноземною практикою та кращими світовими лекалами інвестування природоохоронних проєктів. Незважаючи на завершення процесу децентралізації та створення мережі укрупнених територіальних громад, частка місцевих бюджетів у сукупному публічному фінансуванні територій природно-заповідного фонду має тенденцію до скорочення, що є свідченням

нерозвиненості інституційного підґрунтя участі місцевого самоврядування у фінансово-інвестиційному забезпеченні розбудови мережі об'єктів екологічної інфраструктури на природоохоронних територіях. Виходячи з викликів воєнного часу та вимог ЄС, необхідно у короткостроковій перспективі сформувати належне інституційне середовище для підвищення вагомості участі місцевого самоврядування у фінансуванні проєктів екологічного реінжинірингу територій природно-заповідного фонду, а також для посилення інвестиційної спрямованості публічного фінансування природоохоронної діяльності в цілому.

Література:

1. Бабіченко В.В., Глухова В.І., Кравченко Х.В. Державні витрати на природоохоронну діяльність в Україні. Економіка та суспільство. 2023. № 48. [Електронний ресурс]. URL: <https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/2248>.
2. Газуда М.В., Дяченко І.Б. Регіональний менеджмент збереження і відтворення природно-заповідних територій. Монографія. Ужгород. Видавництво ФОП Брежа А.Е., 2014. 248 с.
3. Карлін М., Проць Н., Проць В. Екологічні податки та екологічне фінансування територіальних громад: досвід України та ЄС. Світ фінансів. 2022. № 2 (71). С. 133—143.
4. Касперевич Л.В. Сучасний стан та особливості фінансового забезпечення природоохоронних програм. Науковий вісник Херсонського державного університету. 2017. № 24. С. 29—33.
5. Козловський С.О., Генік О.В. Джерела фінансування природно-заповідних територій Західного регіону України. Науковий вісник. Український державний лісотехнічний університет. 2004. № 14.8. С. 109—118.

References:

1. Babichenko, V.V. Hlukhova, V.I. and Kravchenko, Kh.V. (2023), "State expenditure on nature protection activities in Ukraine", *Ekonomika ta suspil'stvo*, vol. 48, available at: <https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/2248> (Accessed 05 May 2024).
 2. Hazuda, M.V. and Diachenko, I.B. (2014), *Rehional'nyj menedzhment zberezhenia i vidtvorennia pryrodno-zapovidnykh terytorij* [Regional management of preservation and reproduction of nature-protected territories], Vydavnytstvo FOP Breza A.E., Uzhhorod, Ukraine.
 3. Karlin, M., Prots', N. and Prots', V. (2022), "Environmental taxes and environmental financing of territorial communities: the experience of Ukraine and the EU", *Svit finansiv*, vol. 2 (71), pp. 133—143.
 4. Kasperevych, L.V. (2017), "Current state and features of financial support of nature protection programs", *Naukovyj visnyk Khersons'koho derzhavnoho universytetu*, vol. 24, pp. 29—33.
 5. Kozlovskiy, S.O. and Henyk, O.V. (2004), "Sources of financing of nature-reserved territories of the Western region of Ukraine", *Naukovyj visnyk. Ukrain's'kyj derzhavnyj lisotekhnichnyj universytet*, vol. 14.8, pp. 109—118.
- Стаття надійшла до редакції 14.05.2024 р.*