

УДК 502.1:338.246.027(083.9)(477)“2010/2016”:303

Оцінка результативності виконання показників державних цільових програм охорони природного довкілля в Україні

Сенишин О.С.

доктор економічних наук, доцент кафедри менеджменту
Львівського національного університету імені Івана Франка

Статтю присвячено державним цільовим програмам охорони природного довкілля в Україні як інструменту реалізації екологічної політики держави. Розглянуто державні цільові програми охорони природного довкілля, що діяли в період 2010–2016 рр., охарактеризовано рівень фактичного фінансування та ступінь виконання програмних завдань та заходів Державної цільової програми «Ліси України» на 2010–2015 рр. Проаналізовано динаміку виконання основних показників цієї програми. Надано низку пропозицій щодо вдосконалення процесу розроблення державних цільових програм охорони природного довкілля.

Ключові слова: екологічна політика, механізм реалізації екологічної політики, цільова комплексна програма охорони природного довкілля, програмування, рівень фінансування, результативність.

Сенишин О.С. ОЦЕНКА РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ ВЫПОЛНЕНИЯ ПОКАЗАТЕЛЕЙ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЦЕЛЕВЫХ ПРОГРАММ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ ПРИРОДНОЙ СРЕДЫ В УКРАИНЕ

Статья посвящена государственным целевым программам охраны окружающей природной среды в Украине как инструмента реализации экологической политики государства. Рассмотрены государственные целевые программы охраны окружающей природной среды, которые действовали в период 2010–2016 гг., охарактеризованы уровень фактического финансирования и степень выполнения программных задач и мероприятий Государственной целевой программы «Леса Украины» на 2010–2015 гг. Проанализирована динамика выполнения основных показателей этой программы. Представлен ряд предложений по совершенствованию процесса разработки государственных целевых программ охраны окружающей природной среды.

Ключевые слова: экологическая политика, механизм реализации экологической политики, целевая комплексная программа охраны окружающей природной среды, программирование, уровень финансирования, результативность.

Senyshyn O.S. ASSESSMENT OF RESULTS OF INDICATORS PERFORMANCE OF STATE TARGET PROGRAMS OF ENVIRONMENT PROTECTION IN UKRAINE

The article is devoted to the state target programs of environment protection in Ukraine as a tool for the implementation of environmental policy. In the scientific work the state target environmental protection programs that operated in the period of 2010–2016 years are considered, the level of actual financing and the degree of implementation of program tasks and measures of State Target Program “Forests of Ukraine” for 2010–2015 years are described. The dynamics of performance of the main indicators is analyzed. It is made by the author a number of suggestions for improving the process of their development.

Keywords: environmental policy, mechanism of implementation of environmental policy, state target environmental programs, programming, level of financing, performance level.

Постановка проблеми в загальному вигляді. Державні цільові програми охорони природного довкілля є інструментом реалізації національної екологічної політики за допомогою здійснення конкретних програмних напрямів, заходів, завдань, цільових проектів із різними механізмами реалізації. Потенціал міжнародних, національних і загальнодержавних екологічних програм тим більший, чим досконаліше в них визначено механізм управління на результат.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питаннями використання механізму державних цільових програм в економіці

України присвячено наукові дослідження учених-економістів: В.М. Геєця [1], Л.С. Гринів [2], Б.М. Данилишина [3], О.С. Заржицького [4], Л.Г. Мельник [5], Т.О. Мощицької [6], О.В. Файчук [7], Л.М. Якушенко [8], Л.Д. Яценко [9] та ін.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є визначення особливостей розроблення цільових програм охорони природного довкілля в Україні, характеристики їх фінансування; аналіз прогалів виконання вітчизняних державних цільових програм екологічного спрямування та надання власних рекомендацій щодо вдосконалення процесу розроблення держав-

них цільових програм охорони природного довкілля в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Для проведення ефективної державної політики щодо охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання і відтворення природних ресурсів в Україні в період 2010–2016 рр. діяли (діють) такі державні цільові програми:

1. Загальнодержавна цільова програма «Питна вода України» на 2011–2020 рр. [10].

2. Державна цільова екологічна програма проведення моніторингу навколишнього природного середовища [11].

3. Загальнодержавна програма розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 р. [12].

4. Державна цільова програма «Ліси України» на 2010–2015 рр. [13].

5. Загальнодержавна цільова екологічна програма поводження з радіоактивними відходами [14].

6. Державна цільова екологічна програма розвитку Криму («Екологічно безпечний Крим») на 2011–2015 рр. [15].

7. Загальнодержавна цільова програма розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну р. Дніпро на період до 2021 р. [16].

8. Загальнодержавна програма формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 рр. [17].

Для проведення ефективної державної політики щодо охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання і відтворення лісових ресурсів в Україні була розроблена та затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 16.09.2009 р. № 977 Державна цільова програма «Ліси України» на 2010–2015 рр. [13]. Розроблення цієї Програми зумовлене міжнародними зобов'язаннями України – підписаною резолюцією 4-ї Міністерської конференції із захисту лісів Європи «Посилення взаємодії із сталого управління лісами в Європі через внутрішньогалузеве співробітництво і національні програми з питань лісів».

Метою Програми є забезпечення сталого розвитку лісового господарства, спрямованого на посилення екологічних, соціальних та економічних функцій лісів України.

Зазначимо, що фінансування цієї Програми протягом усього періоду 2010–2015 рр. здійснювалося за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, власних коштів лісокористувачів. Плановий обсяг коштів, який

був передбачений паспортом Програми для виконання поставлених завдань, становив 21,96 млрд. грн., зокрема: кошти з державного бюджету – 8,06 млрд. грн., кошти з місцевих бюджетів – 0,15 млрд. грн., кошти з інших джерел – 13,75 млрд. грн. [13].

Аналіз планових, передбачених з Держбюджету та фактично освоєних коштів для виконання Державної цільової програми «Ліси України» на 2010–2015 рр. зображено на рис. 1.

Подані на рис. 1 дані засвідчують, що протягом 2010–2015 рр. в реалізації Програми спостерігалася динаміка збільшення фактично освоєних коштів реалізації програмних завдань та заходів, перевищення фактичних показників над плановими. Так, на завершальному етапі в 2015 р. фактичне фінансування Програми було у 2,4 рази вище за фінансування на початковому етапі в 2010 р.

Насамперед хочемо зазначити, що аналіз структури витрат за джерелами їх здійснення свідчить, що забезпечувалися витрати на реалізацію Програми практично за рахунок інших джерел фінансування (власних коштів лісокористувачів) (рис. 2). Їх частка в загальному обсязі фінансування протягом 2010–2015 рр. коливалася в межах 80,9–93,9%.

Вагома частка витрат на Програму протягом 2010–2011 рр. була й за рахунок коштів державного бюджету (17,1–15,9%) (рис. 3). Як видно з рис. 3, протягом 2010–2015 рр. обсяги фінансування Програми за рахунок власних коштів постійних лісокористувачів зростали, за рахунок місцевих бюджетів – забезпечувалися на постійному рівні.

Зниження державного фінансування Програми починаючи з 2012 р. пояснюється фінансовою кризою, агресією Російської Федерації, початком антитерористичної операції на сході України, що простежується на рис. 4.

Розподіл фактичного фінансування по виконавцях заходів Програми зображений на рис. 5. Зазначимо, що найбільші обсяги витрат на виконання заходів та завдань Програми освоєні головним виконавцем – державним замовником Програми Держлісагентством. Частка освоєних витрат Держлісагентством від загального обсягу фактичного фінансування становить 94,8%.

Констатуємо, що кризові явища в економіці держави та їх гострі соціальні наслідки не дали змоги спрямувати належні фінансові ресурси на виконання усіх завдань та заходів Програми. Так, упродовж 2010–2015 рр. обсяги фактичних витрат на виконання завдань та

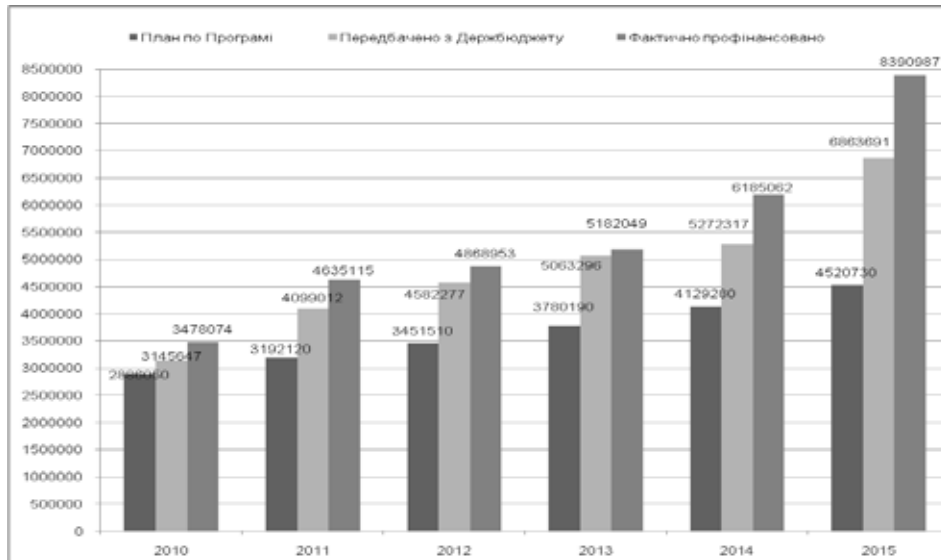


Рис. 1. Динаміка планового, закладеного у держбюджеті, та фактичного рівня фінансування Державної цільової програми «Ліси України» на 2010–2015 рр., тис. грн.

Джерело: розроблено автором за звітами виконання ДЦП «Ліси України» на 2010–2015 рр.

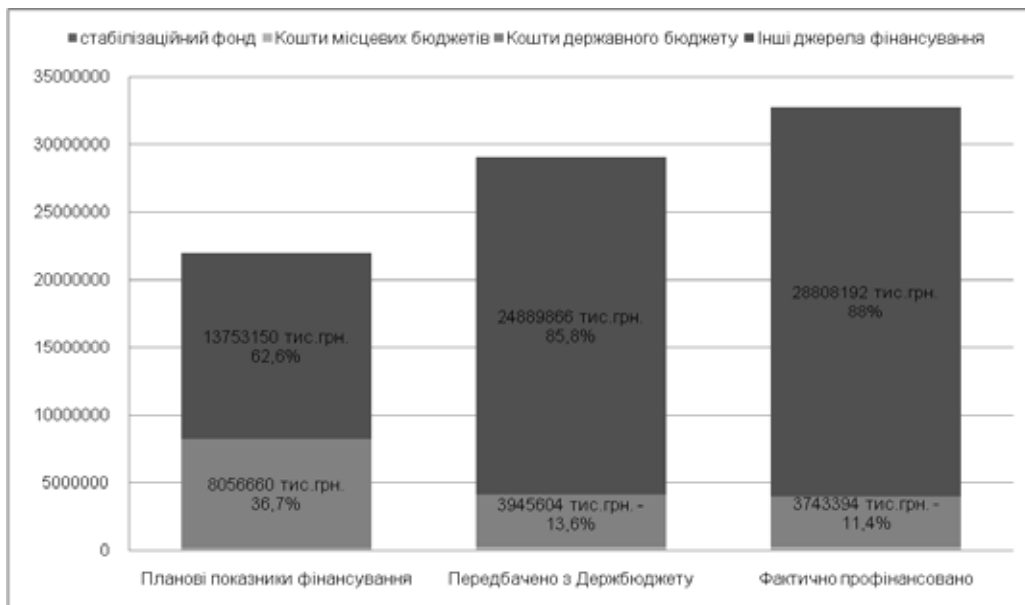


Рис. 2. Частка витрат від загального обсягу за джерелами фінансування Державної цільової програми «Ліси України» на 2010–2015 рр., % / тис. грн.

Джерело: розробка авторів за звітами виконання ДЦП «Ліси України» на 2010–2015 рр.

заходів Програми зросли у 2,4 рази. Протягом дії Програми спостерігалася зростаюча динаміка їхнього виконання щодо подальших заходів та завдань: забезпечення розвитку рекреаційної та туристичної інфраструктури, провадження еколого-просвітницької діяльності (11,1–12,6% планового показника).

Спадаюча динаміка притаманна таким заходам та завданням, як: підвищення ефективності управління лісовим господарством (95,1–51% планового показника); поліпшення наукового та кадрового забезпечення розвитку галузі лісового господарства (92,2–10,8% планового показника);

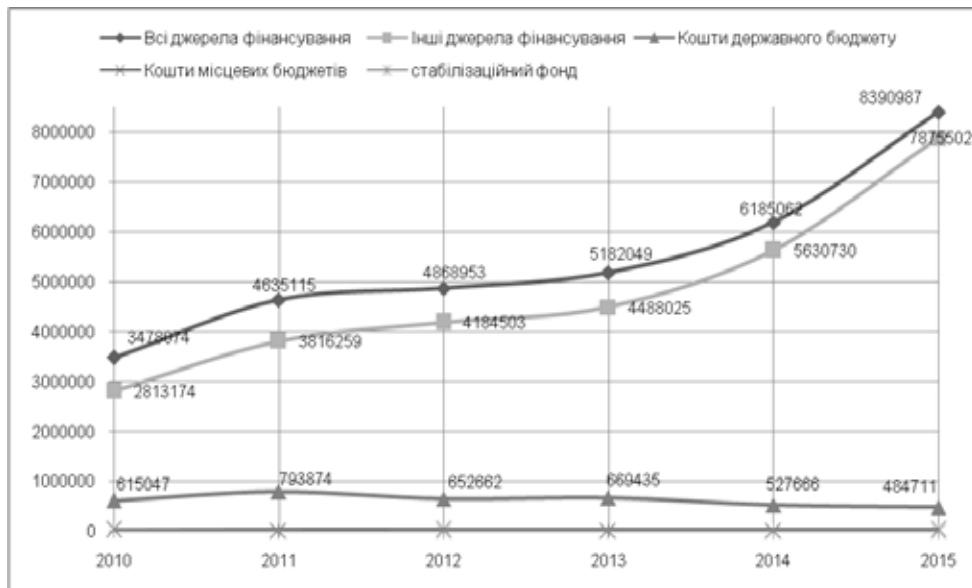


Рис. 3. Динаміка фактичного рівня фінансування Державної цільової програми «Ліси України» на 2010–2015 рр. за джерелами фінансування, тис. грн.

Джерело: розробка авторів за звітами виконання ДЦП «Ліси України» на 2010–2015 рр.

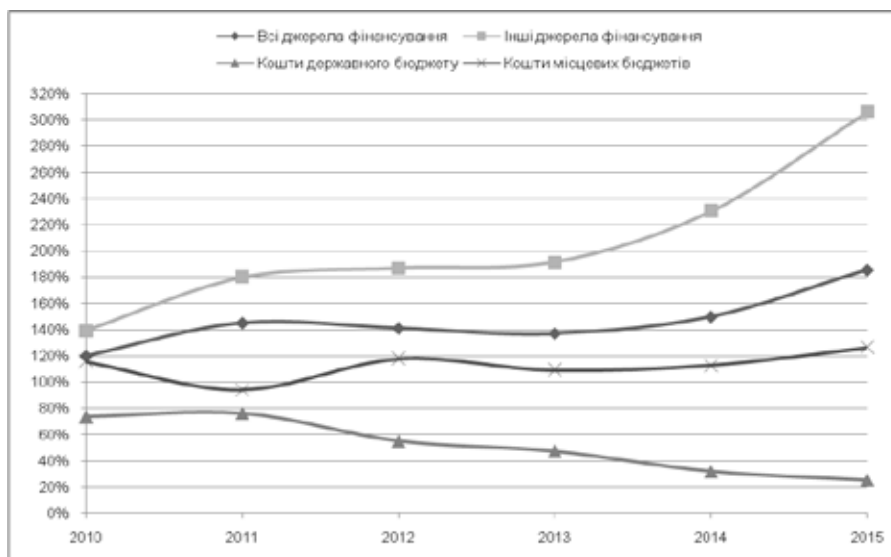


Рис. 4. Динаміка виконання фінансових планів Державної цільової програми «Ліси України» на 2010–2015 рр. за джерелами фінансування, %

Джерело: розробка авторів за звітами виконання ДЦП «Ліси України» на 2010–2015 рр.

підвищення рівня лісистості (92–6,2% планового показника).

Перевиконання спостерігаємо для: нарощування ресурсного та екологічного потенціалу лісів, забезпечення ведення лісового господарства на засадах сталого розвитку (113,9–208,8% планового показника); раці-

онального використання лісових ресурсів (140,7–297,9% планового показника).

Слід відзначити, що за завданнями та заходами Програми (рис. 6) значна частка фінансування впродовж виконання Програми припадає на заходи щодо нарощування ресурсного та екологічного потенціалу лісів, забезпечення



Рис. 5. Динаміка фактичного розподілу фінансування по виконавцях заходів Державної цільової програми «Ліси України» на 2010–2015 рр., тис. грн.

Джерело: розробка авторів за звітами виконання ДЦП «Ліси України» на 2010–2015 рр.

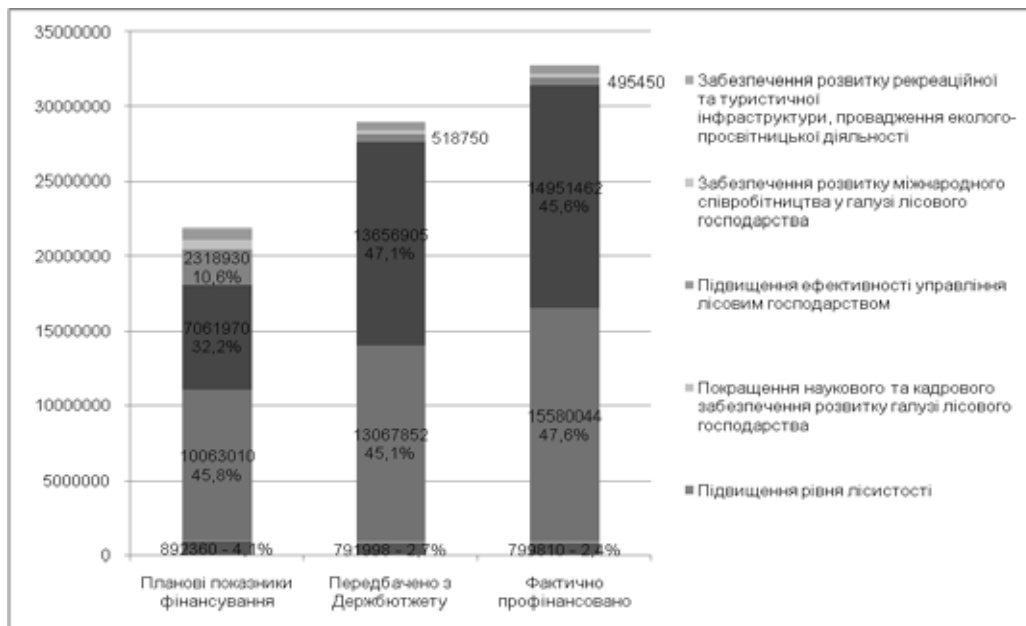


Рис. 6. Частка витрат від загального обсягу за завданнями та заходами Державної цільової програми «Ліси України» на 2010–2015 рр., % / тис. грн.

Джерело: розробка авторів за звітами виконання ДЦП «Ліси України» на 2010–2015 рр.

ведення лісового господарства на засадах сталого розвитку (47,6%) та раціонального використання лісових ресурсів (45,7%).

Виконання основних показників завдань та заходів Програми наведено в табл. 1.

У 2010–2015 рр. проведено відтворення лісів на площі 263,9 тис. га (114% до перед-

бачених Програмою), у тому числі лісогосподарськими підприємствами Держлісагентства – на площі 247,2 тис. га (128%). Окрім того, створено 89,6 тис. га захисних насаджень (нових лісів) – 21% до передбачених Програмою, зокрема підприємствами Держлісагентства – 89,1 тис. га (21%).

Таблиця 1
Виконання основних показників завдань та заходів Державної цільової програми «Ліси України» на 2010–2015 рр.

Основні показники	2010			2011			2012			2013			2014			2015		
	план	факт	% виконання	план	факт	% виконання	план	факт	% виконання	план	факт	% виконання	план	факт	% виконання	план	факт	% виконання
1) площа лісорозведення, тис. га	28,7	27,0	94%	52,3	22,6	43%	62,4	18,2	29%	83,5	14,2	17%	95,1	5,2	5%	107,7	2,4	2%
2) площа земель, що надана у постійне користування для ведення лісового господарства, тис. га	9918,7	8758,8	88%	9948,4	8729,0	88%	9997,3	8612,0	86%	10043,0	8414,1	84%	10088,0	8562,5	85%	10131,0	8152,9	80%
3) площа відновлення лісів, тис. га	38,6	37,4	97%	38,3	42,6	111%	38,5	43,2	112%	38,5	44,0	114%	38,7	45,9	119%	38,7	49,9	129%
4) площа лісів, на якій проведені рубки формування і оздоровлення лісів, тис. га	366,7	326,5	89%	373,2	335,2	90%	366,9	327,6	89%	365,4	318,7	87%	367,2	295,5	80%	368,7	305,5	83%
5) обсяг загального запасу деревини, заготовленої під час проведення рубок формування і оздоровлення лісів, тис.куб. м	7518,9	8926,1	119%	7585,5	9459,7	125%	7613,9	9503,7	125%	7610,1	8224,6	108%	7683,2	9931,7	129%	7666,4	10581,6	138%
6) кількість підприємств та організацій, що займаються веденням лісового господарства, одиниць	485	373	77%	485	396	82%	485	379	78%	485	369	76%	485	363	75%	485	300	62%
7) протяжність створених протипожежних розривів, мінералізованих смуг, що доглядаються, тис. км	293,2	327,7	112%	295,3	342,6	116%	296,7	488,7	165%	297,5	342,7	115%	298,8	292,8	98%	299,3	351,9	118%
8) авіаційна охорона лісів від пожеж, льотних год	4425	2446	55%	4425	3000	68%	4425	3492	79%	4425	2447	55%	4425	602	14%	4425	1503	34%
9) площа, на якій проведені лісозахисні заходи, тис. га	372,2	283,2	76%	370,1	302,1	82%	364,1	227,5	62%	363,0	157,5	43%	361,3	108,0	30%	349,7	116,1	33%
10) обсяг заготовленої під час проведення рубок головного користування ліквідної деревини, тис.куб. м	7296,6	6553,0	90%	7337,4	7197,7	98%	7360,9	6945,0	94%	7387,3	6882,3	93%	7406,8	7306,9	99%	7427,2	7533,2	101%
11) площа, на якій проведена інвентаризація лісів, тис. га	1000,0	704,0	70%	2000,0	985,0	49%	3000,0	985,0	33%	3000,0	981,0	33%	10800,0	981,0	9%	10800,0	981,0	9%

Джерело: розробка авторів за звітами виконання ДЦП «Ліси України» на 2010–2015 рр.

За час виконання Програми у підпорядкованих Держлісагентству лісах загальні обсяги відновлення і створення нових лісів в 1,4 рази перевищують розміри суцільних зрубів.

Для збереження лісових ресурсів проводилися роботи з охорони лісів від пожеж, захисту їх від шкідників і хвороб. Для недопущення розповсюдження лісових пожеж влаштовано протипожежні розриви, мінералізовані смуги та проведено догляд за ними на 2 152,4 тис. км (121% до передбачених Програмою), зокрема 2001,5 тис. км – підприємствами Держлісагентства (131%). Лісозахисні заходи проведені на площі 1 200,4 тис. га (підприємствами Держлісагентства – 812,4 тис. га).

За час дії Програми проведено базове лісовпорядкування (довгострокове планування лісогосподарського виробництва для окремих лісокористувачів) на площі 5,8 млн. га (110% до запланованого Програмою), щорічна актуалізація бази даних лісового фонду України (безперервне лісовпорядкування) досягла площі 7,2 млн. га (99%).

Інвентаризацію та оцінку лісового фонду з використанням статистичних методів проведено на площі 981 тис. га (9% від площі, передбаченої Програмою).

Проведений станом на 01.01.2011 державний облік лісів України (узагальнення відомостей про природний, господарський стан та правовий режим лісового фонду) відповідно до «Порядку ведення державного лісового кадастру та обліку лісів», затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 29.06.2007 № 848. Черговий державний облік лісів, який передбачено Програмою на 2015 р., за відсутності цільового фінансування не проведено.

У 2010–2015 рр. лісогосподарськими підприємствами Держлісагентства збудовано, реконструйовано та відновлено близько 16,4 тис. км лісових автомобільних доріг (198% до обсягів, передбачених Програмою).

За час дії Програми відбулися суттєві організаційні і структурні зміни як щодо виконавців самої Програми, так і у зв'язку зі зміною структури управління лісогосподарськими підприємствами, які підпорядковані Держлісагентству.

Заходи Програми 5 і 6 завдання 7 «Покращення наукового та кадрового забезпечення розвитку галузі лісового господарства» щодо підготовки фахівців у галузі лісового господарства у вищих навчальних закладах I–III рівнів акредитації не виконувалися з 2012 р. у зв'язку з підпорядкуванням зазначених навчальних закладів Міністерству освіти і науки України.

Аналізуючи динаміку фактичного фінансування програмних завдань і заходів та виконання основних показників Програми, у цілому в 2010–2015 рр. Держлісагентством та основними виконавцями Програми виконано всі невідкладні заходи. Не в повному обсязі виконано окремі заходи, видатки на які передбачалися Програмою переважно з державного бюджету: роботи зі створення захисних лісових насаджень та полезахисних лісових смуг на землях, які не зайняті лісом; авіаційну охорону лісів від пожеж; інвентаризацію та моніторинг стану лісів; черговий державний облік лісів.

Основні причини неповного виконання заходів та завдань Програми, на нашу думку, такі: планування статей витрат на виконання державних цільових екологічних програм, зокрема і на програму «Ліси України», в основному фінансовому документі України – держбюджеті – здійснюється за залишковим принципом; знецінення планових витрат по заходах «авіаційна охорона лісів від пожеж» та «інвентаризація та моніторинг стану лісів».

У результаті проведеного аналізу встановлено, що фінансування державних цільових екологічних програм може бути ефективним за умови виділення з бюджету не менше 80% планових коштів і за рахунок їх оптимізації методом програмно-цільового планування.

Висновки з цього дослідження. На підставі аналізу державних цільових програм охорони природного довкілля в Україні виокремлено пропозиції щодо вдосконалення процесу їхнього розроблення, а саме:

1. Сприяння інноваційній діяльності та науково-дослідній роботі у сфері моніторингу стану охорони навколишнього середовища, у тому числі: надання достатньої державної підтримки програмам наукових досліджень з оцінювання природно-ресурсного потенціалу України; розроблення й упровадження системи індикаторів збалансованого розвитку та методів просторового планування, впливу чинників довкілля на стан здоров'я населення, а також демографічних тенденцій; дослідження здатності природних екосистем витримувати антропогенне навантаження; проведення економічної оцінки вартості природних ресурсів тощо.

2. Підвищення ступеня залученості громадськості до підготовки проектів державних програм у сфері охорони навколишнього середовища.

3. Передбачення прозорого інформаційного забезпечення та доступу до звітів про виконання державних програм у сфері охорони навколишнього середовища.

4. Налагодження стабільного двостороннього зв'язку та співпраці розробником державних програм охорони довкілля з громадськими екологічними організаціями та активним населенням.

5. Забезпечення постійної інформованості населення замовниками державних програм охорони довкілля з питань розв'язання місцевих і загальнодержавних екологічних проблем і процесу переходу до збалансованого розвитку з активним залученням засобів масової інформації.

6. Підвищення ефективності управління та професіоналізму виконавцями державних програм у сфері охорони навколишнього середовища.

Вважаємо, що орієнтиром під час вибору стратегічних цілей державних програм охорони довкілля, раціонального використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки повинні бути стратегічні цілі, зазначені в «Основних засадах (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2020 року».

ЛІТЕРАТУРА:

1. Геєць В.М. Державні цільові програми та упорядкування програмного процесу в бюджетній сфері : [монографія] / В.М. Геєць. – К. : Наукова думка, 2008. – 383 с.
2. Гринів Л.С. Регіональні цільові програми : [навч. посіб.] / Л.С. Гринів. – Л. : ЛНУ, 2010. – 93 с.
3. Данилишин Б.М. Наукові нариси з економіки природокористування : [монографія] / Б.М. Данилишин. – К. : РВПС України НАН України, 2008. – 280 с.
4. Заржицький О.С. Актуальні проблеми правового забезпечення екологічної політики України (теоретичні аспекти) : [монографія] / О.С. Заржицький. – Д. : Національний гірничий університет, 2012. – 200 с.
5. Мельник Л.Г. Екологічна економіка : [підручник] / Л.Г. Мельник. – Суми : Університетська книга, 2003. – 346 с.
6. Мощицька Т.О. Державні цільові програми як дієвий інструмент стимулювання розвитку економіки / Т.О. Мощицька // Проблеми економіки. – 2010. – № 3. – С. 28–33.
7. Файчук О.В. Ефективне фінансування державних цільових екологічних програм / О.В. Файчук, О.М. Файчук, В.В. Войцехівська // Економіст. – 2015. – № 7 – С. 31–33.
8. Якушенко Л.М. Щодо напрямків підвищення ефективності виконання загальнодержавних програм у природоохоронній сфері / Л.М. Якушенко, Л.Д. Яценко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/537/>.
9. Яценко Л.Д. Щодо оцінки викликів національній безпеці в екологічній сфері / Л.Д. Яценко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1150/>.
10. Загальнодержавна цільова програма «Питна вода України» на 2011–2020 рр. : Закон України № 3933-VI, станом на 20 жовтня 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2455-15>.
11. Державна цільова екологічна програма проведення моніторингу навколишнього природного середовища : Постанова Кабінету Міністрів України № 1376, станом на 05 грудня 2007 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1376-2007-%D0%BF>.
12. Загальнодержавна програма розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 року : Закон України № 268-VI, станом на 21 квітня 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/3268-17>.
13. Державна цільова програма «Ліси України» на 2010–2015 рр. : Постанова Кабінету Міністрів України № 977, станом на 16 вересня 2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/977-2009-%D0%BF>.
14. Загальнодержавна цільова екологічна програма поводження з радіоактивними відходами : Закон України № 516-VI станом на 17 вересня 2008 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/516-17>.
15. Державна цільова екологічна програма розвитку Криму («Екологічно безпечний Крим») на 2011–2015 рр. : Постанова Кабінету Міністрів України № 539, станом на 25 травня 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/539-2011-%D0%BF>.
16. Загальнодержавна цільова програма розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну р. Дніпра на період до 2021 року : Закон України № 4836-VI, станом на 24 травня 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4836-17>.
17. Загальнодержавна програма формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 рр. : Закон України № 1989-III, станом на 21 вересня 2000 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1989-14>.