

УДК 332.142 (477)

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.4.37>

А. В. Мерзляк

доктор наук з державного управління, професор,
директор
Інституту управління
Класичного приватного університету

Ю. В. Віхорт

кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри менеджменту
Інституту управління
Класичного приватного університету

ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВИЙ ПІДХІД У РЕАЛІЗАЦІЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

У статті розглянуто роль державного цільового програмування у сучасних реаліях, зокрема екологічних цільових програм. Проведено термінологічний аналіз категорій «державні цільові програми» та «державні цільові екологічні програми», на підставі чого запропоновано авторське визначення поняття «програмно-цільовий підхід в управлінні реалізацією екологічних інновацій», який полягає в цілеспрямованій реалізації в установлені терміни затверджених програм, що містять у собі екологічну складову частину, на різних рівнях управління (міждержавний, державний, регіональний, муніципальний, локальний) та передбачає цільове використання залучених або виділених коштів і спрямування людських та інших ресурсів на розв'язання конкретної проблеми у межах реалізації загальної екологічної політики держави.

Запропоновано класифікацію наявних цільових програм, які містять екологічну складову частину, за низкою критеріїв: за рівнем та масштабом реалізації, термінами виконання, сферою впливу, джерелами фінансування. Обґрунтовано вектори реалізації Стратегії сталого розвитку України з точки зору екологічного аспекту.

Досліджено стан виконання плану заходів природоохоронного характеру в Україні та динаміку показників щодо використання бюджетних коштів за цими програмами. Наведено структуру розподілу державних цільових програм за відомствами.

Обґрунтовано роль організацій громадянського суспільства як важливого елементу під час розроблення та реалізації екологічних програм. Наведено динаміку активних організацій громадянського суспільства в регіонах України, що займаються моніторингом екологічних проблем. Розглянуто досвід участі України в міжнародних організаціях, що має позитивний вплив на ефективність та якість реалізації цільових програм.

На підставі аналізу стану розробки та реалізації державних цільових програм в Україні було встановлено, що цей процес у державі не є достатньо ефективним, враховуючи, що такі програми є односторонніми та не передбачають залучення, окрім держави, інших зацікавлених сторін. З огляду на це видається цікавим досвід розвинених країн, де органи державного екологічного регулювання є замовниками наукових розробок для екологічних програм.

Ключові слова: державні цільові екологічні програми, програмно-цільовий підхід, екологічна політика, державне регулювання, міжнародний досвід, природоохоронні заходи, екологічні інновації.

Постановка проблеми. У сучасних умовах одним із найбільш ефективних механізмів управління та сталого розвитку

галузей, регіонів та держави в цілому стає програмно-цільовий підхід. На відміну від традиційної системи менеджменту, управління на засадах програмування сприяє більш точному досягненню цілей в умовах

обмеженості ресурсів, характеризується втіленням новітніх підходів та реалізацією інновацій, більш оперативному розв'язанню проблем, що виникають в обмежений та обумовлений період часу. Крім того, до реалізації програм найчастіше залучаються провідні фахівці у відповідній галузі, що також додатково забезпечує якісне та оперативне досягнення поставлених цілей та завдань.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Значний внесок у розвиток теоретичних і практичних засад, пов'язаних із програмами соціально-економічного розвитку, зробили такі науковці, як: В. Бєсєдін, В. Воротін, Л. Дідківська, М. Долішній, В. Керецман, В. Кінг, Д. Клиланд, М. Кульчицький, О. Макарова, В. Мамонова, Б. Райзберг, Д. Стеченко та ін. Проблеми, які стосуються різних аспектів, пов'язаних із розробкою та реалізацією цільових програм, стали предметом досліджень А. Абрамова, О. Боровської, Н. Зіновчук, М. Лемешева, І. Макарова, Р. Рудницької, В. Соколова, М. Федоренка та ін. Питання оцінки ефективності екологічних програм знайшли своє відображення у працях С. Бобилева, О. Денщик, А. Ендерса, І. Жукової, Є. Карташова, Г. Левіної, А. Лесь, Т. Карпюка, С. Матуса, Н. Пахомової, О. Скакальського, Н. Хумарової та ін.

Метою статті є аналіз наявної практики та визначення результативності та ефективності реалізації державних цільових програм у сфері екологічної політики України.

Виклад основного матеріалу. Цільове програмування різних соціально-економічних явищ у державі, особливо в умовах невизначеності, нестабільності й обмеженості ресурсів, стало відігравати особливо важливу роль у сучасних реаліях. Для забезпечення збалансованого розвитку економіки України одним із пріоритетних напрямів стає врахування екологічного чиннику в багатьох сферах розвитку держави та суспільства, досягнення балансу між екологічним та економічним ефектами, поступова відмова від ресурсно-витратної та екологічно-небезпечної моделі економічного розвитку України, сприяння раціональному й ефективному використанню ресурсів в умовах

їх обмеженості та високої їх вартості, формування нової збалансованої моделі конкурентоспроможної економіки на засадах екологізації більшості її галузей. Одним із важливих інструментів регулювання еколого-економічних відносин у таких умовах стають екологічні цільові програми (ЕЦП).

На думку вченого Є. Карташова, ЕЦП є «інструментом екологічної політики, що реалізується на різних рівнях державного управління – від мікроекономічного (екологічні програми підприємств) до муніципального, регіонального, загальнодержавного і глобального (міждержавні екологічні програми)» [1, с. 110]. Відповідно до ст. 6 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» державні цільові та інші екологічні програми розробляються і приймаються «з метою проведення ефективної і цілеспрямованої діяльності України по організації і координації заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, забезпечення екологічної безпеки, раціонального використання і відтворення природних ресурсів на перспективу» [2].

Такі автори, як Н. Хумарова [3, с.189], А. Лесь [4, с. 100], наголошують на тому, що «одним із основних способів вирішення природоохоронних проблем є комплексні екологічні програми, які покликані забезпечити необхідну концентрацію економічних, фінансових і виробничих ресурсів на пріоритетних напрямках екологічної політики, що в кінцевому результаті дозволяє: по-перше, сконцентрувати ресурси для розв'язання певної проблеми; по-друге, об'єднати зусилля всіх зацікавлених організацій; по-третє, визначити стратегічні цілі та розробити стратегію на довготривалій період».

Науковець О. Скакальський зазначає, що «державні комплексні цільові програми можуть діяти в умовах різних форм власності й спрямовані на розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць, здійснюються з використанням коштів Державного бюджету України та узгоджені за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням» [5, с. 87].

Класифікація цільових програм в Україні, які містять екологічну складову частину*

Найменування критерію	Вид програми	Приклад програми
За рівнем та масштабом реалізації	Міждержавні	ЮНЕП – програма ООН з довкілля
	Державні	Загальнодержавна цільова програма розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року
	Міжгалузеві / галузеві	Комплексна (зведена) програма підвищення безпеки енергоблоків АЕС України; Регіональна цільова програма «Питна вода Запорізької області» на 2012–2020 роки; Комплексна цільова програма підвищення енергоефективності та розвитку житлово-комунальної інфраструктури міста Києва на 2016–2020 роки
	Міжрегіональні / регіональні	Міжрегіональна екологічна програма щодо охорони та використання вод басейну ріки Сіверський Донець; Регіональна програма розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро у Запорізькій області на період до 2021 року
	Муніципальні / локальні	Комплексна міська цільова програма екологічного благополуччя міста Києва на 2019–2021 роки; Програма охорони навколишнього природного середовища Ширяївської селищної ради на 2018–2022 роки
За термінами виконання	Довгострокові	Довгострокова програма з вирішення екологічних проблем Кривбасу та поліпшенню стану навколишнього природного середовища на 2011–2022 роки
	Середньострокові	Програма поводження із твердими побутовими відходами у Волинській області на 2018–2021 роки
	Короткострокові	Програма природоохоронних заходів міста Сквир на 2020 рік
За сферою впливу	Програми, що реалізуються в сфері охорони навколишнього середовища	Програма охорони довкілля та раціонального використання природних ресурсів Старосалтівської селищної ради на 2019–2021 роки
	Програми, пов'язані із захистом і збереженням природних ресурсів	Регіональна екологічна програма «Ліси Кіровоградщини» на 2016–2020 роки
	Програми розвитку енергетичної сфери, альтернативної енергетики	Державна програма розвитку вітроенергетики України до 2020 року; Програма фінансування альтернативної енергетики в Україні
	Програми з енергозбереження / енергоефективності	Державна цільова економічна програма енергоефективності і розвитку сфери виробництва енергоносіїв з відновлюваних джерел енергії та альтернативних видів палива на 2010–2020 роки
	Програми з управління відходами	Програма поводження з твердими побутовими відходами у Київській області на 2017–2020 роки
За джерелами фінансування	Програми, які фінансуються з державного бюджету	Державна цільова екологічна програма першочергових заходів приведення у безпечний стан об'єктів і майданчика колишнього уранового виробництва виробничого об'єднання «Придніпровський хімічний завод» на 2019–2023 роки
	Програми, які фінансуються з місцевих бюджетів	Програма забезпечення населення Київської області якісною питною водою в достатній кількості на 2011–2020 роки
	Змішані	Загальнодержавна програма розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 року

* Розробка авторів на основі аналізу нормативно-правових джерел

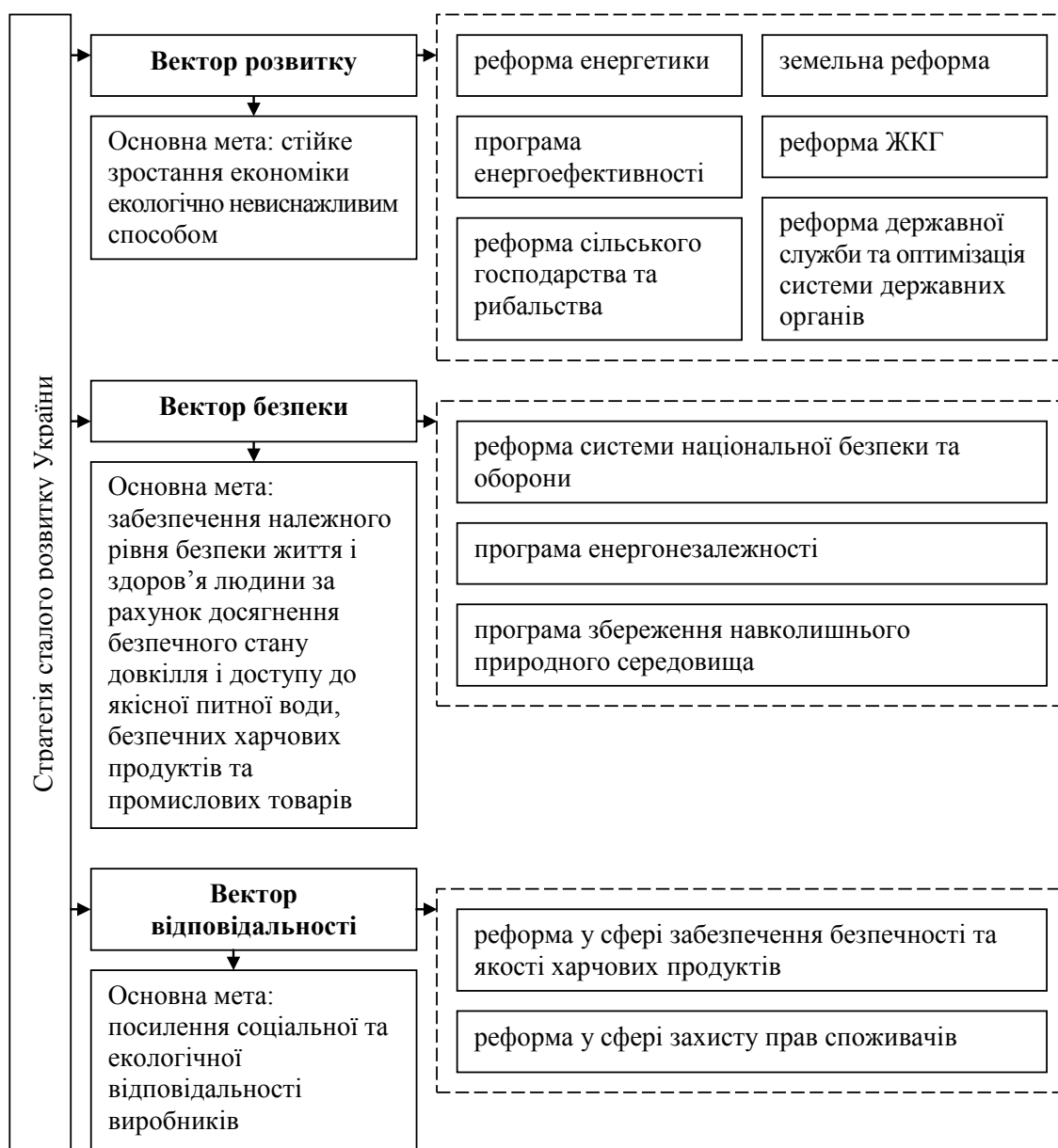


Рис. 1. Вектори реалізації Стратегії сталого розвитку України (екологічний аспект) *

* Складено авторами на основі джерела [7, с. 66]

Таблиця 2

Природоохоронні заходи, що виконувались за бюджетними програмами за напрямом «охорона та раціональне використання водних ресурсів» у 2015–2017 рр., тис. грн. [8, с. 35]

Найменування показника	2015 р.	2016 р.	2017 р.
Кількість природоохоронних заходів, од.	26	44	44
в т. ч. перехідних, од.	-	8	16
Кошторисна вартість	315860,4	709690,7	874508,3
Планові видатки на рік	181821,3	336289,5	369573,1
Касові видатки	116675,9	175795,3	208933,3
Кількість об'єктів, що не фінансувались, од.	2	9	6
Відхилення, + / -	- 65145,4	- 160494,2	- 160639,8
Фактичні видатки	106779,7	175795,3	208970,7

Тому вважаємо, що програмно-цільовий підхід в управлінні реалізацією екологічних інновацій полягає в цілеспрямованій реалізації в установлені терміни затверджених програм, що містять у собі екологічну складову частину, на різних рівнях управління (міждержавний, державний, регіональний, муніципальний, локальний) та передбачає цільове використання залучених або виділених коштів і спрямування людських та інших ресурсів на розв'язання конкретної проблеми у межах реалізації загальної екологічної політики держави.

Класифікувати наявні цільові програми, які містять екологічну складову, пропонуємо за низкою критеріїв: за рівнем та масштабом реалізації, термінами виконання, сферою впливу, джерелами фінансування (табл. 1).

Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» [6] передбачає запровадження в державі європейських стандартів за рахунок досягнення змін за такими векторами: вектор розвитку, вектор безпеки, вектор відповідальності, вектор гордості. Основні пріоритети державної екологічної політики та суміжних сфер у відповідності до цих векторів наведено на рис. 1.

Однак, попри реалізовані окремі реформи у даному напрямі до 2020 року, не можна констатувати високу ефективність виконання державних цільових еко-

логічних програм та ефективність виділених на їх реалізацію коштів з державного бюджету. Розглянемо цей показник на прикладі заходів з охорони та раціонального використання водних ресурсів.

Так, за даними аудиту, проведеному Рахунковою палатою України [8, с. 34], у період з 2015 по 2017 рр. за загальним та спеціальним фондами державного бюджету України було заплановано до виконання цільових природоохоронних робіт на суму близько 887,7 тис. грн., з яких 24 заходи (із загального числа – 114) передбачають продовження фінансування програм, розпочатих у попередні роки. Разом за напрямом «охорона і раціональне використання водних ресурсів» за зазначений період було заплановано до реалізації 90 природоохоронних заходів на 84 об'єктах систем водовідведення, споруд для очищення стічних вод та гідротехнічних споруд (табл. 2).

Відповідно до результативних показників, зазначених у звітах Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України про використання бюджетних коштів за бюджетними програмами та реалізації планів заходів у період з 2015 по 2017 рр., із загальної кількості запланованих природоохоронних заходів виконано лише 44, частково виконано – 35 та не виконано – 11 (табл. 3).

Таблиця 3

Інформація про виконання заходів за бюджетними програмами за напрямом «охорона та раціональне використання водних ресурсів» за 2015–2017 роки

Мета природоохоронного заходу в сфері охорони та раціонального використання водних ресурсів	Виконано	Частково виконано	Не виконано	Разом заплановано до виконання
Розширення та реконструкція споруд для очищення стічних вод	7	13	2	22
Розширення та реконструкція систем водовідведення	7	3	2	12
Будівництво споруд для очищення стічних вод	2	1	2	5
Будівництво систем водовідведення	13	16	2	31
Реконструкція гідротехнічних споруд	–	1	–	1
Проведення заходів щодо відновлення і підтримання сприятливого гідрологічного стану річок, а також робіт, пов'язаних з поліпшенням технічного стану та благоустрою водойм	5	1	3	9
Розроблення проектно-кошторисної документації	10	–	–	10
Разом	44	35	11	90

* Дані аудиторського звіту Рахункової палати України [8, с. 35]

Аналіз структури розподілу державних цільових програм за відомствами доводить, що найбільша кількість документів з екологічною складовою були ініційовані Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України й Міністерством захисту довкілля та природних ресурсів України.

Станом на 2018 р. були виявлені активні організації громадянського суспільства (ОГС) в регіонах України, які займаються моніторингом екологічних проблем, шляхом збору і аналізу інформації з відкритих джерел (загалом виявлено 272 активних ОГС) (рис. 2).

Стан розробки та реалізації державних цільових програм в Україні дав змогу встановити, що вони не є достатньо результативними та ефективними, враховуючи, що ці програми є односторонніми та не передбачають залучення, окрім держави, інших зацікавлених сторін. З огляду на це видається цікавим досвід розвинених країн, де органи державного екологічного регулювання є замовниками наукових розробок для екологічних програм, що дозволяє підвищити їм ефективність своєї діяльності. Так, наприклад, у США Агентство з охорони довкілля (EPA) є замовником наукової екологічної програми, яка охоплює всі аспекти охорони довкілля [9, с. 5].

Позитивним аспектом, який впливає на ефективність та якість реалізації цільових програм, є також участь у міжнародних організаціях. Прикладом такої співпраці є функціонування в Україні «Ініціативи з розвитку екологічної політики й адвокації в Україні» (EPAIU) (ініціатива виконується за підтримки Швеції), яка спрямована на розвиток громадських організацій, що працюють в екологічній сфері – інституційно спроможних, з добросовісним управлінням, підзвітних та визнаних в екологічній спільноті – які зможуть сприяти реформам в Україні, виконанню відповідних положень Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, виконанню інших міжнародних домовленостей України через впровадження екологічних політик і здійснення адвокаційних заходів на захист довкілля [10].

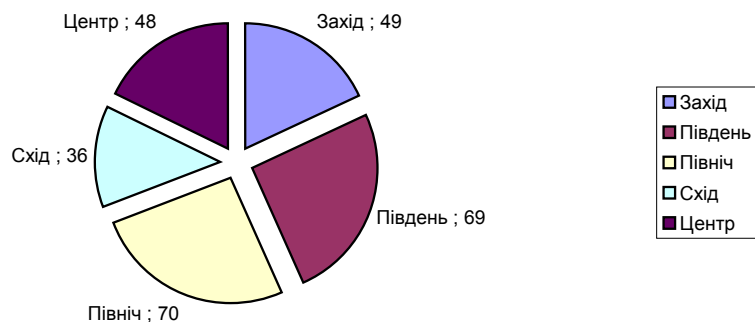


Рис. 2. Діаграма кількості активних організацій громадянського суспільства з екологічних проблем *
Джерело : [7, с. 76]

Слід зазначити, що успіхи будь-якого соціуму визначаються взаємодією та узгодженістю в діях між державою, бізнесом та громадськістю. При цьому головним споживачем є громадськість, яка й має бути замовником бажаного ефекту. Тому важливим елементом під час розроблення та реалізації екологічних програм мають виступати саме організації громадянського суспільства.

Висновки і пропозиції. Таким чином, сьогодні для держави все більш пріоритетними виступають питання сталого виробництва та споживання, ефективного використання природних ресурсів, мінімізації відходів та забруднень, підвищення ресурсоефективності, створення бізнес-моделей на основі екологічно безпечних технологій, більш тісна взаємодія між екологічною, соціальною та економічною складовими та ін. А програмний підхід із цих питань, на нашу думку, має сприяти результативному їх розв'язанню. Однак, як засвідчує аналіз досвіду України у реалізації цільових екологічних програм, такий цільовий підхід на рівні держави реалізується, на жаль, не достатньо результативно та ефективно. Досягненню більш значного результату при цьому сприятиме залучення інших зацікавлених сторін, зокрема об'єднаних територіальних громад, приватного сектору тощо. Крім того, необхідною умовою результативності вважаємо диверсифікацію джерел фінансування (поєднання державних видатків та фінансування з міжнародних джерел, організацій, фондів, які передбачають чітку звітність та прозорість). Також ключовим вектором успіху в реалізації

програм розвитку в екологічній сфері може стати зміщення пріоритетів від цільового програмного підходу до програмного-проектних технологій в управлінні.

Список використаної літератури:

1. Карташов Є.Г. Взаємодія органів влади, бізнесу та територіальних громад в системі публічного управління стійкістю регіональних еколого-економічних систем. *Теорія та практика державного управління*. 2014. Вип 1. С. 109–114.
2. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 р. № 1264-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 41. С. 546.
3. Хумарова Н.І. Екологічні цільові програми у системі державного регулювання природокористування. *Екологізація економіки як інструмент сталого розвитку в умовах конкурентного середовища* : зб. матеріалів доп. учасн. міжнар. наук.-практ. конф. Львів : Національний лісотехнічний університет України, 2005. Вип. 15.6. С. 187–194.
4. Лесь А.В. Реалізація екологічних програм в Україні. *Вісник соціально-економічних досліджень*. 2014. Вип 1 (52). С. 99–103.
5. Скакальський О.М. Державні цільові екологічні програми: сутність та шляхи формування на регіональному рівні. *Аспекти публічного управління*. 2015. № 7-8. С. 85–93.
6. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#Text> (дата звернення: 18.09.2020).
7. Матус С.А., Левіна Г.М., Карпюк Т.С., Денищик О.Ю. Базове дослідження стану та напрямів розвитку екологічної політики України та перспектив посилення участі організацій громадянського суспільства у розробці та впровадженні політик, дружніх до довкілля : аналіт. звіт. Київ, 2019. URL : https://www.irf.ua/wp-content/uploads/2019/12/baseline-research_report_publishing-dec-2019.pdf (дата звернення: 18.09.2020).
8. Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, спрямованих Міністерством екології та природних ресурсів України на охорону і раціональне використання водних ресурсів. Київ, 2018. URL : https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2018/32-7_2018/Zvit_32-7_2018.pdf (дата звернення: 18.09.2020).
9. Боковикова Ю.В., Панова О.В. Зарубіжний досвід державного регулювання у сфері охорони навколишнього природного середовища. *Актуальні проблеми державного управління*. 2018. Вип. 1(53). С. 85–93. URL : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/ardu/2018-1/doc/6/01.pdf> (дата звернення: 18.09.2020).
10. Ініціатива з розвитку екологічної політики й адвокації в Україні (EPAIU). URL : <https://www.irf.ua/yak-praczuuye-inicziatyva-z-rozvytku-ekologichnoyi-polityky-j-advokacziyi-v-ukrayini-epaiu/> (дата звернення: 18.09.2020).

Merzlyak A., Vikhort Yu. Targeted-programme approach in the implementation of environmental policy of Ukraine

The article considers the role of state target programming in modern realities, and in particular, of environmental target programs. The terminological analysis of categories "state target programs" and "state target environmental programs" is carried out, on the basis of which the author's definition of the term "targeted-programme approach in implementation of ecological innovations" is offered. This concept involves the targeted realization in the definite terms of approved programs with ecological component at different levels (international, state, regional, municipal, local) and provides targeted use of attracted funds or appropriations and the allocation of human and other resources for solving of particular problem within the framework of implementation of general state environmental policy.

It was offered the classification of existing target programs with ecological component, according to a number of criteria: the level and scale of implementation, time frames, sphere of impact, sources of funding. Vectors of realization of the Strategy of sustainable development of Ukraine from the point of view of ecological aspect are grounded.

The state of implementation of the plan of environmental protection measures in Ukraine and the dynamics of indicators of the budget funds use aimed at budget programs realisation are studied. The structure of distribution of state target programs by departments is given.

The role of civil society organizations as an important element in the development and implementation of environmental programs is grounded. The dynamics of active civil society

organizations in the regions of Ukraine engaged in monitoring of environmental issues are presented. The experience of Ukraine's participation in international organizations, which has a positive impact on the efficiency and quality of implementation of targeted programs, is considered.

Based on the analysis of the state of development and implementation of target programs in Ukraine, it was found that this process in the state is not effective enough, given that such programs are unilateral and do not involve other stakeholders besides the state. In view of this, the experience of developed countries, where the state environmental regulators are the customers of scientific developments for environmental programs, seems to be interesting in this context.

Key words: *state targeted environmental programs, targeted-programme approach, environmental policy, government regulation, international experience, environmental measures, ecological innovations.*