

УДК 332.142(477)

Сенишин О.С.

*доктор економічних наук, доцент  
Львівського національного університету імені Івана Франка*

## АНАЛІЗ ВИТРАТНИХ ТА РЕЗУЛЬТАТИВНИХ ПОКАЗНИКІВ ДЕРЖАВНИХ ЦІЛЮВИХ ПРОГРАМ ОХОРОНИ ПРИРОДНОГО ДОВКІЛЛЯ В УКРАЇНІ

### ANALYSIS OF EXPENSE AND RESULTING INDICATORS OF STATE TARGET PROTECTION PROGRAMS OF NATURAL ENVIRONMENT IN UKRAINE

#### АНОТАЦІЯ

Стаття присвячена державним цільовим програмам охорони природного довкілля в Україні як інструмента реалізації екологічної політики держави. В науковій праці розглянуто державні цільові програми охорони природного довкілля, що діяли у 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. Автором подано низку пропозицій щодо вдосконалення процесу розроблення державних цільових програм охорони природного довкілля. Серед них виділено сприяння інноваційній діяльності та науково-дослідній роботі у сфері моніторингу за станом охорони навколишнього середовища, підвищення ступеня залучення громадськості до підготовки проектів таких програм, забезпечення прозорого доступу до звітів про виконання державних програм у сфері охорони навколишнього середовища тощо.

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

#### АННОТАЦИЯ

Статья посвящена государственному целевому программному обеспечению окружающей природной среды в Украине как инструмента реализации экологической политики государства. В научной работе рассмотрены государственные целевые программы охраны окружающей природной среды, которые действовали в период 2010-2016 гг., охарактеризован 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. Автором представлен ряд предложений по совершенствованию процесса разработки государственных целевых программ охраны окружающей природной среды. Среди них выделены содействие инновационной деятельности и научно-исследовательской работе в области мониторинга за состоянием охраны окружающей среды, повышение степени вовлеченности общественности к подготовке проектов таких программ, обеспечение прозрачного доступа к отчетам о выполнении государственных программ в сфере охраны окружающей среды и тому подобное.

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

#### ANNOTATION

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. A number of proposals on improving the process of development of state target protection programs of the natural environment are presented by author. Among them are allocated: promoting innovation and research work in the field of monitoring of environmental protection increase the degree of involvement of the public for training projects of these programs, providing transparent access to reports on the implementation of government programs in the field of environmental protection and soon.

**Keywords:** environmental policy, mechanism of implementation of environmental policy, target comprehensive program of environment protection, programming, level of financing, efficiency.

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

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питаннями використання механізму державних цільових програм в економіці України були присвячені наукові дослідження Л.С. Гринів, О.С. Заржицького, М.Т. Кундрика, М.Т. Кучерявого, Л.Г. Мельник, І.Р. Михасюка, Т.О. Мощицької, В.Д. Харченко та інших вчених-економістів.

**Мета статті** полягає у визначенні особливостей розробки цільових програм охорони природного довкілля в Україні, характеристики їх фінансування; аналізі прогалин виконання вітчизняних державних цільових програм екологічного спрямування; наданні власних рекомендацій щодо вдосконалення процесу розроблення державних цільових програм охорони природного довкілля в Україні.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** З метою 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 охорони природного довкілля:

1) Загальнодержавна цільова програма «Питна вода України» на 2011-2020 рр. [1];

2) Державна цільова екологічна програма проведення моніторингу навколишнього природного середовища [2];

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

4) Державна цільова програма «Ліси України» на 2010-2015 рр. [4];

5) Загальнодержавна цільова екологічна програма поводження з радіоактивними відходами [5];

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

7) Загальнодержавна цільова програма розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну р. Дніпра на період до 2021 р. [7];

8) Загальнодержавна програма формування національної екологічної мережі України на 2000-2015 рр. [8].

З метою проведення ефективної державної політики щодо охорони навколишнього природ-

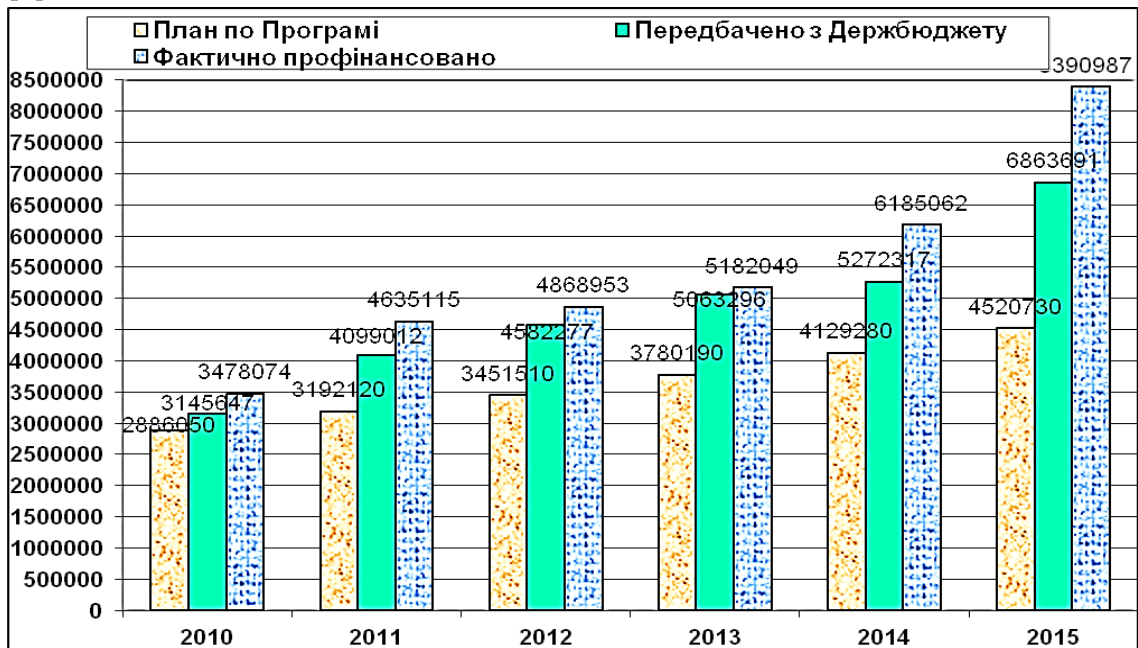


Рис. 1. Динаміка планового, закладеного з Держбюджету та фактичного рівнів фінансування Державної цільової програми «Ліси України» на 2010-2015 рр., тис. грн.

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

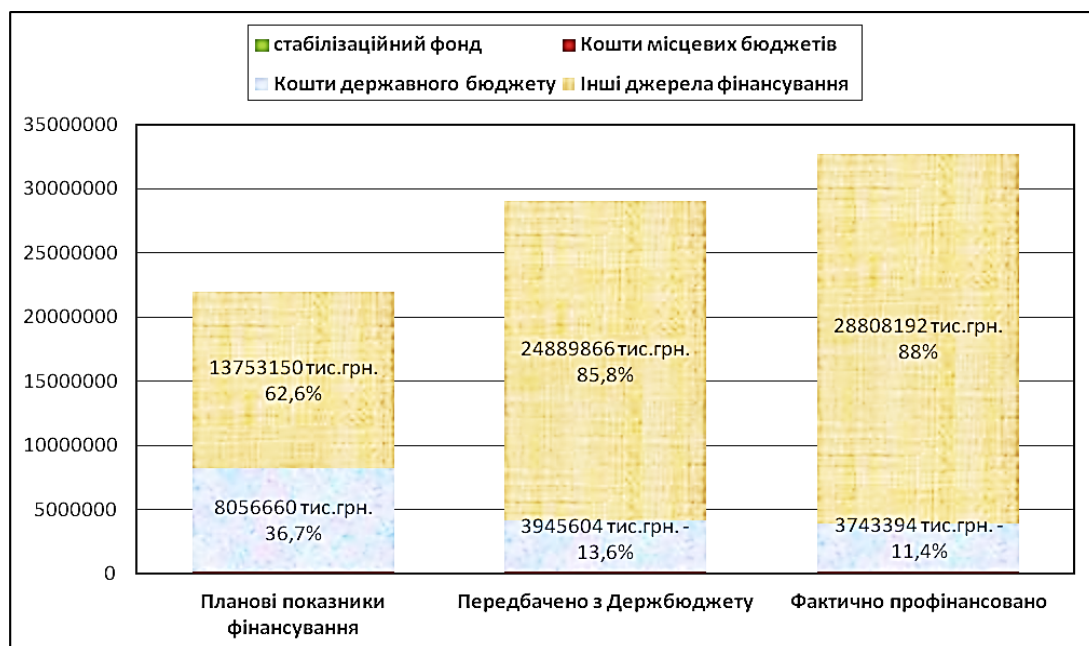


Рис. 2. Частка витрат від загального обсягу за джерелами фінансування Державної цільової програми «Ліси України» на 2010-2015 рр., % / тис. грн.

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

ного середовища, раціонального використання і відтворення лісових ресурсів в Україні була розроблена та затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 16 вересня 2009 р. № 977 Державна цільова програма «Ліси України» на 2010-2015 рр. [4]. Розробка цієї Програми обумовлена міжнародними зобов'язаннями України, а саме підписаною резолюцією 4-ї Міністерської конференції по 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. здійснювалось 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

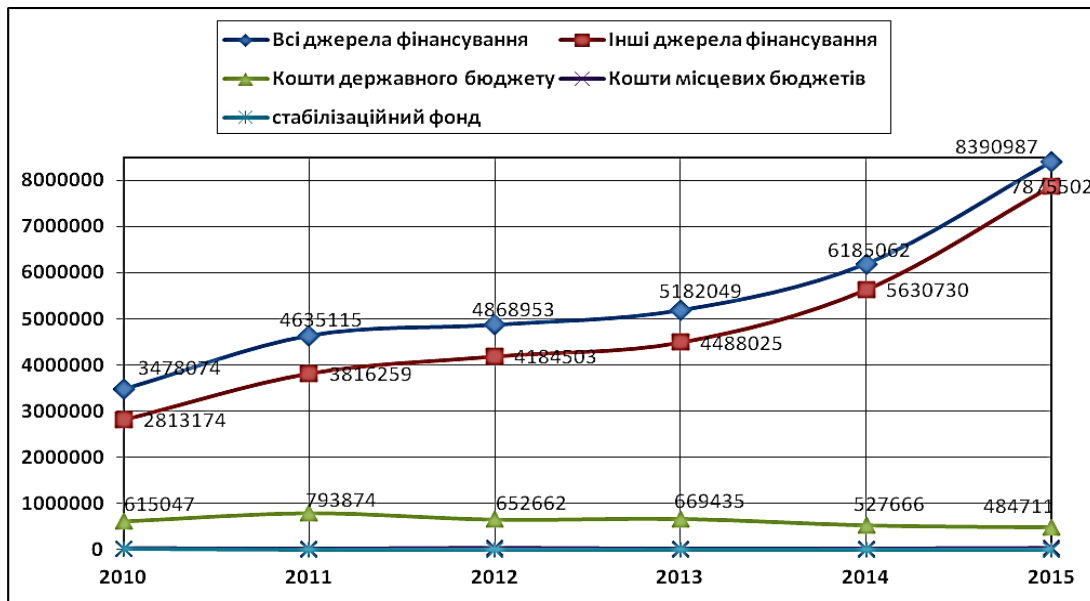


Рис. 3. Динаміка фактичного рівня фінансування Державної цільової програми «Ліси України» на 2010-2015 рр. за джерелами фінансування, тис. грн.

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

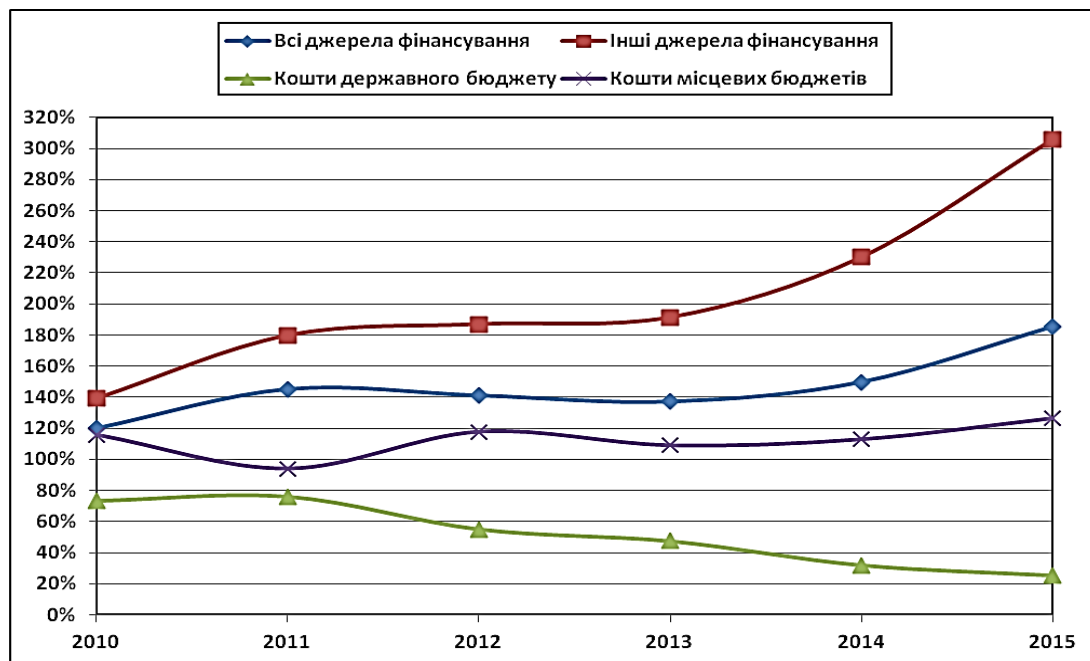


Рис. 4. Динаміка виконання фінансових планів Державної цільової програми «Ліси України» на 2010-2015 рр. за джерелами фінансування, %

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

бюджету – 8,06 млрд. грн., кошти з місцевих бюджетів – 0,15 млрд. грн., кошти з інших джерел – 13,75 млрд. грн. [4].

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 дані рис. 1 засвідчують, що протягом 2010-2015 рр. реалізації Програми спостерігалась динаміка збільшення фактично освоєних

коштів реалізації програмних завдань та заходів, перевищення фактичних показників над плановими. Так, на завершальному етапі у 2015 р. фактичне фінансування Програми було у 2,4 рази вище за фінансування на початковому етапі у 2010 р.

Насамперед хочемо зазначити, що аналіз структури витрат за джерелами їх здійснення свідчить про те, що забезпечувались витрати на реалізацію Програми практично за рахунок



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

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

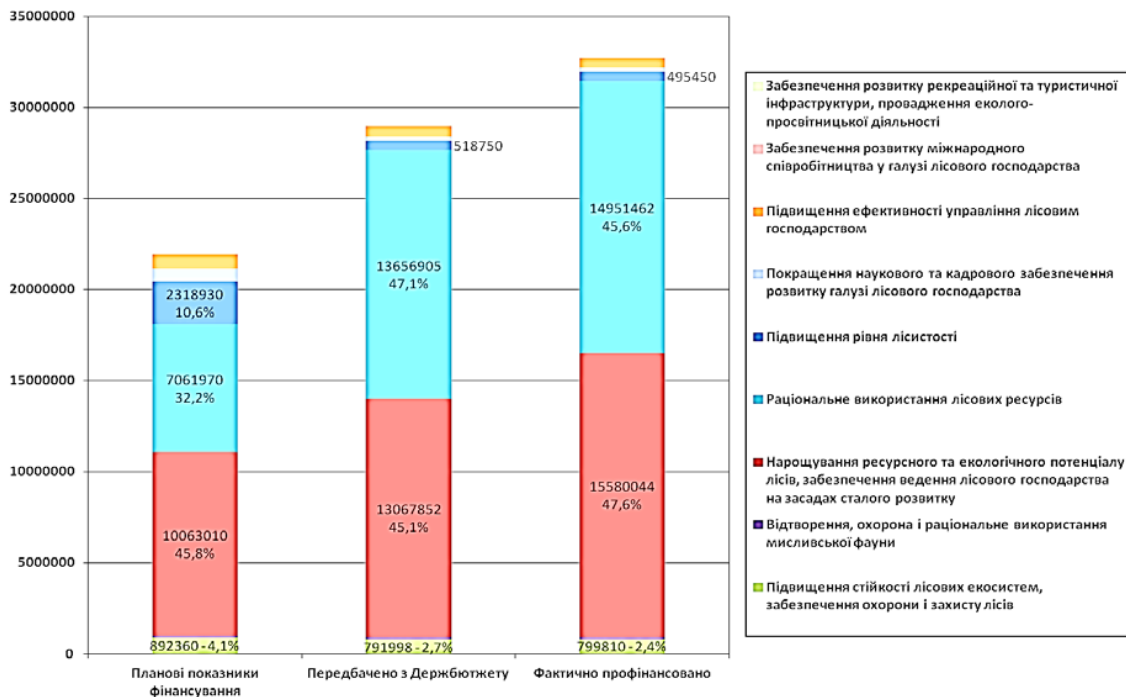


Рис. 6. Частка витрат від загального обсягу за завданнями та заходами Державної цільової програми «Ліси України» на 2010-2015 рр., % / тис. грн.

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

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 і за рахунок коштів державного бюджету (17,1-17,9%) (рис. 3). Як видно із рис. 3, протягом 2010-2015 рр. обсяги фінансування Програми за рахунок власних коштів постійних лісокористувачів зростали, за рахунок місцевих бюджетів – забезпечувались на постійному рівні.

Зниження державного фінансування Програми 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 Держлісагенством. Частка освоєних витрат Держлісагенством від загального обсягу фактичного фінансування складає 94,8%.

Констатуємо, що кризові явища в економіці держави та їх гострі соціальні наслідки не дали змогу спрямувати належні фінансові ресурси на виконання усіх завдань та заходів Програми. Так, упродовж 2010-2015 рр. обсяги фактичних витрат на виконання завдань та заходів Програми зросли у 2,4 рази. Протягом дії Програми

спостерігалася зростаюча динаміка їхнього виконання щодо таких 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: підвищення ефективності управління лісовим господарством (95,1%-51% планового показника); покращення наукового та кадрового забезпечення розвитку галузі лісового господарства (92,2%-10,8% планового показника); 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); раціонального 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 ведення лісового господарства на засадах сталого розвитку (47,6%), раціональне використання лісових ресурсів (45,7%).

Виконання основних показників завдань та заходів Програми наведені і зображені в табл. 1 та на рис. 7 відповідно.

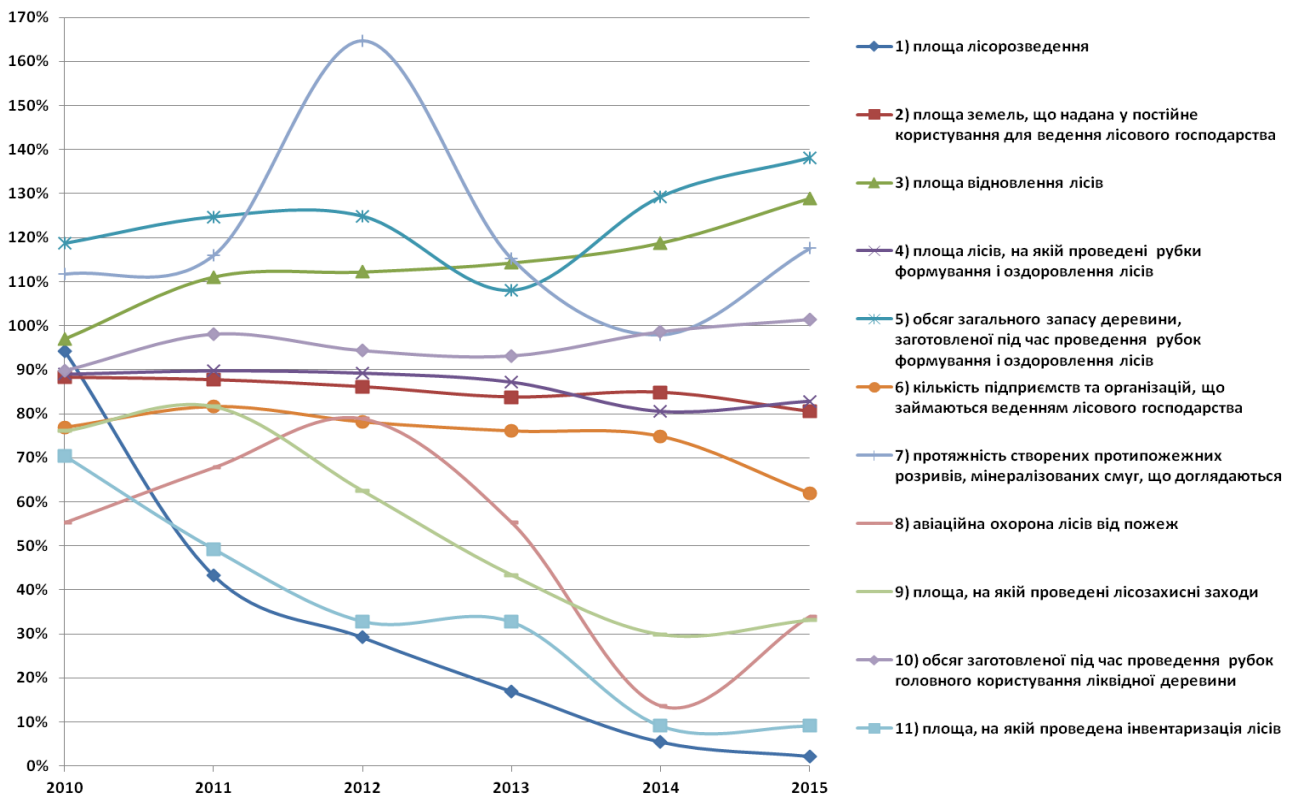


Рис. 7. Динаміка виконання основних показників завдань та заходів Державної цільової програми «Ліси України» на 2010-2015 рр., %

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

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 автора за звітами виконання ДЦП «Ліси України» на 2010-2015 рр.

У 2010-2015 рр. проведено відтворення лісів на площі 263,9 тис. га (114% до передбачених Програмою), зокрема лісогосподарськими підприємствами Держлісагентства – на площі 247,2 тис. га (128%). Крім того, створено 89,6 тис. га захисних насаджень (нових лісів) – 21% до передбачених Програмою, зокрема підприємствами Держлісагентства – 89,1 тис. га (21%).

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 проводились роботи з охорони лісів від пожеж, захисту їх від шкідників і хвороб. З метою недопущення поширення лісових пожеж влаштовано протипожежні розриви, мінералізовані смуги, а також проведено догляд за ними на 2 152,4 тис. км (121% до передбачених Програмою), зокрема 2 001,5 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%).

Інвентаризація та оцінка лісового фонду з використанням статистичних методів проведені на площі 981 тис. га (9% від площі, передбаченою Програмою).

Проведено станом на 1 січня 2011 р. 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 червня 2007 р. № 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 ремонтами близько 16,4 тис. км лісових автомобільних доріг (198% до обсягів, передбачених Програмою).

За час дії Програми відбулись суттєві організаційні і структурні зміни як щодо виконавців самої Програми, так і у зв'язку із 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 виконувались з 2012 р. у зв'язку з підпорядкуванням зазначених навчальних закладів Міністерству освіти і науки України.

Аналізуючи динаміку фактичного фінансування програмних завдань і заходів, а також виконання основних показників Програми загалом у 2010-2015 рр., слід сказати, що Держлісагентством та основними виконавцями Програми виконано всі невідкладні заходи. Не в повному обсязі виконано окремі заходи, видатки на які передбачались Програмою переважно із державного бюджету, а саме роботи із створення захисних лісових насаджень та полезахисних лісових смуг на землях, які не зайняті лісом; авіаційна охорона лісів від пожеж; інвентаризація 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 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».

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

**Висновки.** На підставі аналізу державних цільових програм охорони природного довкілля в Україні виокремимо такі пропозиції щодо вдосконалення процесу їхньої розробки:

1) сприяння інноваційній діяльності та науково-дослідній роботі у сфері моніторингу за станом охорони навколишнього середовища, зокрема надання достатньої державної підтримки програмам наукових досліджень з оцінювання природно-ресурсного потенціалу України; розроблення та впровадження 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 залучення 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;

б) 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».

#### БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Загальнодержавна цільова програма «Питна вода України» на 2011-2020 рр.: затверджена Законом України від 20 жовтня 2011 р. № 3933-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/lawsshow/2455-15>
2. Державна цільова екологічна програма проведення моніторингу навколишнього природного середовища: затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 5 грудня 2007 р. № 1376 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1376-2007-%D0%BF>
3. Загальнодержавна програма розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 року: затверджена Законом України від 21 квітня 2011 р. № 268-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/3268-17>
4. Державна цільова програма «Ліси України» на 2010-2015 рр.: затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 16 вересня 2009 р. № 977 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/977-2009-%D0%BF>
5. Загальнодержавна цільова екологічна програма поводження з радіоактивними відходами: затверджена Законом України від 17 вересня 2008 р. № 516-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/516-17>
6. Державна цільова екологічна програма розвитку Криму («Екологічно безпечний Крим») на 2011-2015 рр.: затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 р. № 539 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/539-2011-%D0%BF>
7. Загальнодержавна цільова програма розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну р. Дніпра на період до 2021 р.: затверджена Законом України від 24 травня 2012 р. № 4836-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4836-17>
8. Загальнодержавна програма формування національної екологічної мережі України на 2000-2015 рр.: затверджена Законом України від 21 вересня 2000 р. № 1989-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1989-14>