

## РЕАЛІЗАЦІЯ ЕКОЛОГІЧНИХ ПРОГРАМ В УКРАЇНІ

У статті проаналізовано стан виконання бюджетних програм в Україні за період з 2009 р. по 2012 р. Встановлено ступінь реалізації діючих у досліджуваній період державних цільових програм, ініційованих Міністерством екології та природних ресурсів України. Наведено структуру розподілу державних цільових програм, що мають екологічну складову за відомствами. Доведено, що брак фінансування не є основною причиною низької ефективності реалізації державних програм.

The article analyses the state of the Budget programs realization in Ukraine for the period of 2009–2012. The level of fulfillment of current state special-purpose programs initiated by the Ministry of Ecology and Natural Resources of Ukraine is determined. The structure of distribution of the state special-purpose programs having ecological component among the departments is introduced. The author proves that lack of financing is not the main reason of low efficiency of the state programs realization.

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** В Україні, як і за кордоном, існують різні думки щодо ролі держави у сфері природокористування та охорони довкілля. Більшість науковців дискутують про масштаби, характер та способи втручання держави в екологічне регулювання. Переважною більшістю науковців доведено, що еколого-економічні збитки не усуваються за допомогою ринкової конкуренції. Тому зменшення негативного впливу на довкілля, відводяться державі. Така функція реалізується шляхом розроблення та запровадження екологічних програм.

За роки незалежності в Україні прийнято декілька десятків екологічних програм у різних сферах діяльності. Проте, ці програми не було реалізовано в запланованому масштабі. Аналіз екологічного стану країни свідчить про те, що ситуація не покращується, а, навпаки, по деяких аспектах, стає навіть гіршою. Така тенденція призводить до негативних наслідків, а саме супроводжується погіршенням загального стану здоров'я населення, і, як результат, скороченням його чисельності. У контексті цього дослідження планується проаналізувати стан виконання бюджетних та екологічних програм в Україні за 2008–2012 рр., а також дослідити ступінь фінансування заходів і завдань, передбачених програмними документами.

**Аналіз досліджень і публікацій останніх років.** Проблеми, які стосуються цільових програм, стали предметом досліджень А. С. Абрамова, Н. В. Зіновчук, М. Я. Лемешева, І. М. Макарова, В. Б. Соколова, М. Я. Федоренка, Ю. Ф. Шкворця, Я. Я. Яндігова та ін. Аспекти оцінки ефективності екологічних програм знайшли своє відображення у працях С. М. Бобилева, А. Ендерса, І. А. Жукової, Н. В. Пахомової, Н. І. Хумарової та ін.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Деякі теоретичні та методологічні питання щодо процесу формування та реалізації екологічних програм потребують додаткових досліджень, зокрема ефективність їх запровадження.

**Постановка завдання.** Метою статті є аналіз стану виконання екологічних програм в Україні за 2008–2012 рр. Для виконання поставленої мети було сформувано такі завдання:

- визначити основні задачі екологічних програм;
- проаналізувати стан виконання бюджетних та екологічних програм в Україні за 2008–2012 рр.;
- навести структуру розподілу програм, які мають екологічну складову за відомствами.

Об'єктом дослідження є процес реалізації екологічних програм. У процесі написання статті використовувалися сучасні загальнонаукові та спеціальні методи дослідження.

Зокрема, для аналізу стану виконання бюджетних та екологічних програм було використано статистично-економічний метод.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** За умов ринкових трансформацій в Україні виникла потреба в посиленні регулюючого впливу держави на процеси, які відбуваються при реалізації її пріоритетів. Дослідники акцентують увагу на необхідності вирішення багатьох сучасних екологічних проблем, пов'язаних із забрудненням водою, повітря, землі та погіршення їх якості, нестачею або відсутністю багатьох природних ресурсів, які є необхідними для життя людини. Реаліями для України сьогодні є надмірне техногенне навантаження, особливо економічно розвинених регіонів, що супроводжується негативним впливом на здоров'я людей. Варто зазначити, що всі екологічні негаразди, які з'являються у довкіллі призводять до появи нових екологічних, економічних та соціальних проблем.

Одним із основних способів вирішення природоохоронних проблем є комплексні екологічні програми [1, с.352; 2, с.189]. Вони покликані забезпечити необхідну концентрацію економічних, фінансових і виробничих ресурсів на пріоритетних напрямках екологічної політики. Формування державних програм 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 довготривалий період.

В контексті цього дослідження проаналізовано стан виконання всіх бюджетних програм, які діяли в Україні в період з 2008 по 2012 рр. (табл. 1).

Таблиця 1

Виконання бюджетних програм України за 2008–2011 рр. [3]

Показники	Роки				
	2008	2009	2010	2011	2012
Загальна кількість діючих у звітному році бюджетних програм, шт.	823	810	744	894	587
сума коштів запланованих для реалізації програм, млрд. грн.	137,3	194,4	151,8	296,2	218,4
сума коштів фактично виділених на реалізацію, млрд. грн.	132,9	187,7	149,9	288,9	204,5
у % до запланованого	96,8	96,6	98,7	97,5	93,6
З них:					
кількість повністю профінансованих програм, шт.	290	313	314	331	160
у % до загальної кількості програм	35,2	38,6	42,2	37,0	27,3
профінансовано на суму млрд. грн.	73,6	135,9	120,2	132,7	104,8
у % до загальної суми коштів	53,6	69,9	79,2	44,8	48,0
кількість недовиконаних програм, шт.	512	474	411	492	396
у % до загальної кількості	62,2	58,5	55,2	55,0	67,5
сума коштів запланованих для реалізації цих програм, млрд. грн.	63,5	58,3	31,4	163,0	113,1
сума фактично профінансованих коштів на ці програми, млрд. грн.	59,3	51,8	29,7	156,2	99,7
у % до запланованого	93,4	88,9	94,6	95,8	88,2
кількість прийнятих, але не профінансованих програм, шт.	21	23	19	51	23
у % до загальної кількості	2,6	2,8	2,6	5,7	3,9
сума не виділених коштів, млрд. грн.	0,2	0,2	0,2	0,5	0,4
у % до загальної суми коштів	0,2	0,1	0,1	0,2	0,2

За даними Рахункової палати України розраховано обсяги запланованих та фактично виділених коштів для реалізації програмних заходів. Оцінено кількість програм, які не були

взагалі профінансовані та обсяги коштів, що не виділено на реалізацію програмних заходів. Розраховано питому вагу фактично виділених коштів у сумі запланованого фінансування.

Аналізуючи дані, наведені в табл. 1, можна стверджувати, що кількість прийнятих, але повністю не профінансованих програм у 2011 р. збільшилась більше ніж вдвічі. Відмічається також зменшення обсягів фінансування на 5% у 2012 р. Проте, варто відмітити, що відсоток коштів, які були фактично виділені на фінансування бюджетних програм в Україні коливається в діапазоні 93,6–98,7%. Ця ситуація свідчить про нелогічність відбору програмних заходів для їх фінансування. Оскільки при майже повному виділенні коштів для реалізації заходів не простежується позитивних змін.

Щодо питання про недовіру державних програм, вітчизняні науковці пов'язують це з існуванням впливових сил, які, користуючись неформальними зв'язками з владними структурами, спрямовують розподіл фінансових ресурсів країни на задоволення власних інтересів; відсутністю координації політичних дій між урядовими структурами та різними гілками влади внаслідок інституціональної недосконалості та боротьби за контроль над фінансовими потоками; безсистемністю формування переліку та порядку затвердження програм [4, с.283]. Однак, на думку автора, одним із чинників, які гальмують процеси розроблення екологічних програм також є відсутність науково-обґрунтованої методології їх формування та реалізації.

Станом на липень 2012 р. в Україні діяло 89 державних цільових програм. Необхідно зазначити, що облікові коди, які визначає Міністерство економіки розвитку і торгівлі України надано лише 49 програмам. У процесі дослідження автором виокремлено 25 державних цільових програм, які мають екологічну складову серед запропонованих заходів та завдань. На рис. 1 наведено структуру розподілу двадцяти п'яти державних цільових програм, які мають екологічну складову відповідно до відомств.



Рис. 1. Структура розподілу державних цільових програм за відомствами (складено автором)

Аналізуючи структуру розподілу державних цільових програм за відомствами, автор стверджує, що найбільша кількість документів з екологічним компонентом були ініційовані Міністерством регіонального розвитку і будівництва (32%), лише 20% – Міністерством екології та природних ресурсів. Найменша кількість таких програм діяла під керівництвом Державної агенції лісових ресурсів (4%).

У табл. 2 представлено стан виконання державних цільових програм, які були ініційовані Міністерством екології та природних ресурсів України за 2009–2012 роки. Використано такі позначення: «x» – програма не діяла в даному році; «←» – дані про обсяги фінансування програми відсутні.

Таблиця 2

Виконання державних цільових програм, ініційованих Міністерством екології та природних ресурсів України за 2009–2012 рр. [5]

Програми	Обсяг коштів, виділених на виконання програми	Роки			
		2009	2010	2011	2012
Національна програма екологічного оздоровлення басейну Дніпра та поліпшення якості питної води (1997–2010 рр.)	заплановано, млн. грн.	456,0	908,8	x	x
	виділено, млн. грн.	439,6	676,7	x	x
	у % до заплановано	96,4	74,5	x	x
Загальнодержавна програма формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 роки	заплановано, млн. грн.	4,0	3,2	4,9	15,0
	виділено, млн. грн.	3,0	1,0	4,5	6,4
	у % до заплановано	75,0	31,2	91,8	42,7
Загальнодержавна програма охорони та відтворення довкілля Азовського і Чорного морів (2001–2010)	заплановано, млн. грн.	49,4	22,3	x	x
	виділено, млн. грн.	42,5	22,3	x	x
	у % до заплановано	86,0	100	x	x
Комплексна програма реалізації на національному рівні рішень, прийнятих на Всесвітньому самміті зі сталого розвитку, на 2003–2015 роки	заплановано, млн. грн.	–	–	–	x
	виділено, млн. грн.	0	0	–	x
	у % до заплановано	0	0	–	x
Програма припинення виробництва та використання озоноруйнівних речовин на 2004–2030 роки	заплановано, млн. грн.	0,1	0,2	0,1	x
	виділено, млн. грн.	0	0	0	x
	у % до заплановано	0	0	0	x
Комплексна програма протизсувних заходів на 2005–2014 роки	заплановано, млн. грн.	2,3	8,2	2,1	x
	виділено, млн. грн.	0	6,4	0,5	x
	у % до заплановано	0	78,0	23,8	x
Загальнодержавна програма розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2010 року	заплановано, млн. грн.	668,1	1055,7	x	x
	виділено, млн. грн.	453,4	38,6	x	x
	у % до заплановано	67,9	3,6	x	x
Державна цільова екологічна програма проведення моніторингу навколишнього природного середовища	заплановано, млн. грн.	31,1	30,6	31,6	32,5
	виділено, млн. грн.	2,9	0,8	1,9	2,1
	у % до заплановано	9,2	2,6	6,0	6,5
Державна цільова екологічна Програма розвитку Криму на 2011–2015 роки	заплановано, млн. грн.	x	x	291,8	172,6
	виділено, млн. грн.	x	x	376,9	178,7
	у % до заплановано	x	x	129,2	103,5
Загальнодержавна програма розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 року (2011–2030 рр.)	заплановано, млн. грн.	x	x	847,0	1000
	виділено, млн. грн.	x	x	441,8	695,9
	у % до заплановано	x	x	52,2	69,6
Всього по Міністерству екології та природних ресурсів у звітному році	заплановано, млн. грн.	1211	2029	1177	1220
	виділено, млн. грн.	938,4	745,8	825,6	883,1
	у % до заплановано	77,5	36,8	70,1	72,4

За досліджуваний період діяло десять таких програм. Необхідно зазначити, що дані щодо фінансування Комплексної програми реалізації на національному рівні рішень, прийнятих на Всесвітньому самміті зі сталого розвитку, на 2003–2015 роки відсутні. У звітах лише зазначається, що кошти на реалізацію програмних заходів не виділялися. У 2011 р. Постанова про затвердження цієї програми втратила чинність.

Із наведених в табл. 2 аналітичних даних видно, що вищезазначений документ не є єдиним, який взагалі не було профінансовано. У 2009 р. не проводилося фінансування заходів Комплексної програми протизсувних заходів на 2005–2014 роки. І, у 2011 р., як і попередня, ця програма також втратила чинність. Акцентуємо увагу на тому, що на території України зафіксовано понад 20 тис. зсувів, які у багатьох регіонах мають руйнівний, а інколи і катастрофічний характер [6].

Вищенаведену проблему було проігноровано. Також Програма припинення виробництва та використання озоноруйнівних речовин на 2004–2030 роки не отримала за період 2009–2011 рр. фінансових ресурсів на вирішення завдань і також втратила чинність. Проте, збереження озонового шару стратосфери є однією з пріоритетних глобальних екологічних проблем XXI століття [6]. Керуючись Монреальським протоколом про речовини, які руйнують озоновий шар, до якого Україна приєднана, необхідно вжити заходів для збереження озонового шару шляхом припинення виробництва та використання озоноруйнівних речовин.

У процесі запровадження державних програм формуються вихідні завдання для розробки регіональних та галузевих програм. У проекті кожної з них заходи відображаються системою галузевих і територіальних показників відповідно до розділів державних програм. Щодо цільових програм екологічного спрямування, то вони мають бути вихідним пунктом на шляху громад до гармонізації життєдіяльності. Вони дозволяють ретельно проаналізувати та вирішити найважливіші екологічні проблеми галузі, що негативно впливають на здоров'я людей та екосистеми.

Екологічні програми націлені передусім на ефективне використання природних ресурсів, зведення до мінімуму обсягів відходів та забруднення довкілля, здійснення природоохоронних заходів і забезпечення населення екологічно безпечними продуктами харчування. У процесі запровадження екологічних програм необхідно враховувати взаємозв'язок задоволення потреб суспільства та здатності природного середовища нормально функціонувати та відновлюватись.

**Висновки і перспективи подальших розробок.** Варто зазначити, що серед державних цільових програм, що у своїй більшості містять природоохоронні заходи не виявлено жодного окремого документу щодо охорони та захисту ґрунтів. Заходи щодо покращення якості ґрунтів частково наведені в різних програмах. Українським негативним є факт втрати чинності трьох досить важливих програм, ініціатором яких виступало Міністерство екології та природних ресурсів України. Аналіз бюджетних програм, які діяли у період 2008–2012 рр. показав, що фінансування проводилося на високому рівні. За останні п'ять років на реалізацію програмних заходів фактично виділялося більше 90% від запланованої суми коштів. Відтак, можна зробити висновок, що нестача фінансування програмних заходів і завдань не є основною причиною низької ефективності запровадження програм в Україні. Тому, автор вважає за необхідне дослідити існуючу методику формування екологічних програм та, за необхідності, запропонувати власну.

#### **Список використаної літератури**

1. Про державні цільові програми: закон України №1621-IV від 18.03.2004 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 25. – 352 с..
2. Хумарова Н. І. Екологічні цільові програми у системі державного регулювання природокористування / Н. І. Хумарова // Екологізація економіки як інструмент сталого розвитку в умовах конкурентного середовища. – Львів: НЛТУУ, 2005. – Вип. 15.6. – С. 187–194.
3. Розрахункова палата України [Електронний ресурс]. – Офіційний сайт. – Режим доступу: <http://www.ac-rada.gov.ua>.
4. Зіновчук Н. В. Екологічна політика в АПК: економічний аспект / Н. В. Зіновчук. – Львів: Львівськ. держ. аграр. ун-т, ННВК «АТБ», 2007. – 394 с.
5. Міністерство екології та природних ресурсів України [Електронний ресурс] / Офіційний сайт. – Режим доступу: <http://www.menr.gov.ua>.
6. Про схвалення Концепції національної екологічної політики України на період до 2020 року: розпорядження Кабінету Міністрів України № 880 від 17 жовтня 2007 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ecolable.org.ua/index.php?id=433>.

Стаття надійшла до редакції 28.02.2014.