

МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ “ЗЕЛЕНОЮ” НАЦІОНАЛЬНОЮ ЕКОНОМІКОЮ

© Бублик М. І., 2015

Розглядаються нові напрями державного управління екологічною політикою та політикою “зеленої” економіки в Україні та світі з метою зменшення обсягів техногенних збитків у національному господарстві пропонується метод вибору цільових програм, проектів та заходів щодо зменшення техногенної шкоди, відповідно до обсягу доступного фінансування.

Ключові слова: державне управління, екологічна політика, політика “зеленої” економіки, техногенні збитки, експертні методи, метод вибору.

M. I. Bublyk

Lviv Politechnic National University

THE MECHANISM OF STATE ADMINISTRATION OF “GREEN” NATIONAL ECONOMY

© Bublyk M. I., 2015

In the article new directions of state governance of environmental policy and “green” economy are examined in Ukraine and the world, in order to reduce the volume of technogenic losses in the national economy going is offered a method for selection of targeted programs, projects or activities to reduce man-made damage in accordance with the amount of funding available. Solving these problems involves not only creating a favorable environment for greening production and implementation of the policy of “green” economy, but also the formation of new government regulation of technogenic (man-made) damages at the macro level. The problem of construction of method of choice system of state regulation of man-made damages at the macro level has particular relevance. Based on our research and the obtained results, we recommend to include the method of choice system of state regulation of man-made damage into the mechanism of their state regulation as part of the system. The proposed method with the methods of management of all resources and information flows at national level will improve the effectiveness of state regulation. The method of selecting that type of system of state regulation of production technogenic load, which will give opportunity to minimize man-made damage and set up effective measures to reduce pollution, improve health and life expectancy has been developed at the level of the national economy.

Thus, the introduction of the proposed method of choice system of state regulation of man-made damage taking into account features clusters of economic activities into the mechanism of their state regulation make it possible to significantly increase the effectiveness of management decisions on the development of the national economy, modernizing the structure of its economic activity and reconstruction of industrial objects of potential man-made threat to the environment and society to improve the quality of life and improve the environment.

Key words: governance, environmental policy, the policy of “green” economy, man-made damage, expert methods, the method of choice.

Постановка проблеми. Проблема державного управління екологічною політикою безпосередньо пов’язана із здійсненням комплексу програм, проектів і заходів, розподілених за цілями, сферами, напрямками діяльності та відповідними інституціями, що об’єднано у програмно-цільовий підхід державного управління. Оскільки техногенне навантаження на довкілля в Україні у кілька разів перевищує відповідні показники у розвинених країнах світу через вплив виробничої діяльності підприємств гірничодобувної, металургійної, хімічної промисловості та паливно-енергетичного комплексу, то особливої актуальності набуває потреба удосконалення державної екологічної політики та пошуку відповідних методів оцінювання її результативності.

Аналіз останніх досліджень. Фундаментальні положення економіки природокористування та сталого розвитку заклали провідні науковці О. М. Алимов [1], О. Є. Кузьмін [2], Л. Г. Мельник [3], В. В. Микитенко [4], А. І. Яковлев [5] та ін., які обґрунтували використання інноваційних моделей державного управління економікою України на засадах зменшення деструктивного впливу промисловості на довкілля; забезпечення позитивного впливу людини на довкілля та формування загальних цінностей цивілізаційного розвитку. Однак невирішеною проблемою залишається сьогодні економічне оцінювання результативності такого державного управління та розроблення методів вибору ефективних цільових програм, проектів та заходів в умовах визначених обсягів фінансування.

Методика досліджень. В основу дослідження державного управління екологічною політикою покладено методологію програмно-цільового підходу, який дає змогу будувати комплекс превентивних заходів щодо довкілля у системі управління національним господарством, а також метод “витрати-ефективність” та експертні методи для оцінювання ефективності програм.

Постановка завдання. З метою оцінювання результативності державного управління екологічною політикою в Україні було поставлено завдання розроблення методу вибору ефективного комплексу превентивних цільових програм, проектів та заходів природоохоронного характеру за умов обмежених обсягів фінансування у системі управління національним господарством.

Результати досліджень. Ключовою засадою державного управління екологічною політикою є створення передумов для запровадження “зелених” технологічних інновацій: енергоефективних, ресурсоощадних, маловідходних, безвідходних та екологічно безпечних, а також формування науково обґрунтованих засад сучасного державного управління та розвитку екологічного менеджменту на підприємствах, серед яких зазначені моделі створення і комерціалізування “зеленого” інтелектуального капіталу, що сприятимуть запровадженню інноваційних “зелених” технологій у кожному виді економічної діяльності. Державне управління екологічною політикою – це насамперед розвиток сприятливого інституціонального середовища для впровадження енергоефективних, ресурсоощадних, маловідходних, безвідходних та екологічно безпечних технологій, формування суспільної свідомості, орієнтованої на раціональне споживання, високу суспільну культуру, соціальну відповідальність особи, бізнесу й держави.

Фундаментальні засади державного управління у природоохоронній сфері обґрунтовано в ключових документах Програми розвитку Організації Об’єднаних Націй (ПРООН) [6], де обґрунтовано впровадження превентивних проектів безпосередньо в джерелі техногенної шкоди. Організація ПРООН в Україні здійснює свою екологічну програму “Оцінка національного потенціалу в сфері глобального екологічного управління в Україні” [6] через надання доступу до джерел знань, досвіду та ресурсів. Програма ж ООН з навколишнього середовища формує новий глобальний “зелений” курс через різноманітні програми та проекти глобальної ініціативи із “зеленої економіки” [7], запровадження систем управління якістю, відповідно до вимог ISO 9001:2008 [8], налагодження співпраці між

громадами у всьому світі з метою подолання найбільших екологічних проблем тощо [9]. Організація економічного співробітництва та розвитку (Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD) співпрацює з Україною з 2013 р. у напрямку курсу на “зелений ріст”, запровадження політики “зеленої” економіки та підтримки “зелених” економічних програм і проектів [10].

Тому головну роль у формуванні державної екологічної політики повинно відігравати зменшення рівня ризику для населення загалом та особи зокрема. Оскільки кожна людина індивідуально визначає для себе рівень допустимого ризику від тієї або іншої діяльності, яку вона здійснює з метою задоволення своїх матеріальних чи духовних потреб, то виникає необхідність в економічному оцінюванні витрат на можливі заходи для захисту кожної особи від надмірного ризику (грошові компенсації, переселення, побудова захисних споруд тощо) та визначенні їх норм для їхнього врахування під час загального розрахунку витрат на розроблення проектів і програм, під час оцінювання корисності реалізації розроблених проектів для суспільства. За обмеженості фінансових ресурсів виникає потреба вибору максимально ефективного набору заходів за обмежених витрат на їх реалізацію.

Основна частина заходів фінансується із державних коштів через реалізацію загальнодержавних та регіональних програм забезпечення стійкого розвитку країни. Важливо не тільки визначити обсяг коштів, необхідний на здійснення цих заходів, а й встановити ефект від проведення цих заходів, поетапність їх фінансування, контроль за відповідністю плану надходжень коштів та за їх використанням.

На рис. 1 показано запропонований метод вибору цільових програм, проектів чи заходів, максимально ефективних щодо зменшення техногенної шкоди за визначених обсягів їх фінансування.

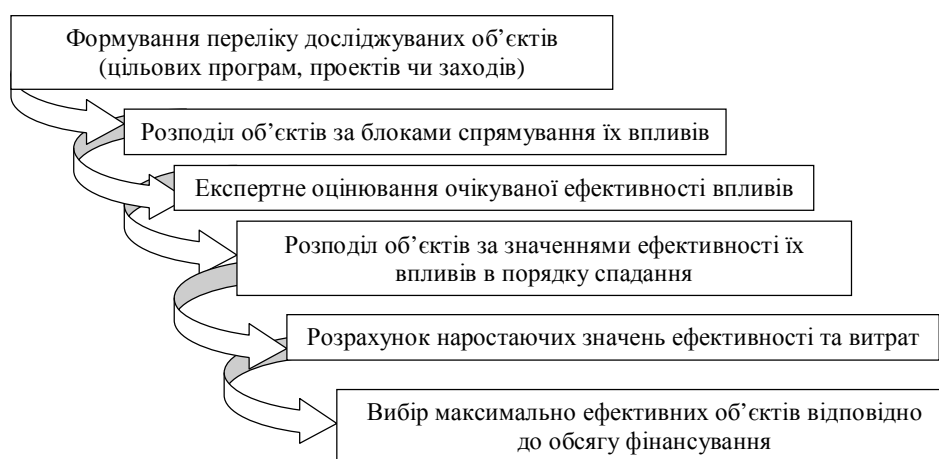


Рис. 1. Метод вибору цільових програм, проектів чи заходів щодо зменшення техногенної шкоди відповідно до обсягу фінансування

Примітка: власна розробка.

Метод складається із послідовності таких етапів: 1) формування переліку затверджених цільових програм, проектів чи заходів щодо зменшення техногенних збитків; 2) розподіл заходів за блоками спрямування їх впливів; 3) проведення експертного оцінювання очікуваної ефективності цільових програм, проектів чи заходів; 4) розподіл цільових програм, проектів чи заходів за значеннями їх ефективності; 5) розрахунок зростаючих значень їх ефективності та витрат; 6) визначення за графіком “витрати-ефективність” максимально ефективного набору цільових програм, проектів чи заходів.

Блоки спрямування впливів (економічні, екологічні, соціальні та оборонні тощо) вибираються у межах однакового періоду їх фінансування за їх пріоритетністю, причому враховується, що оборонні програми чи заходи мають найвищу пріоритетність щодо їх впровадження і фінансування. Проведення економічного оцінювання очікуваної ефективності цільових програм, проектів чи

заходів здійснюється експертним методом за очікуваними показниками заходів, визначених у програмах чи проектах.

Цей метод є універсальним і працює як із програмами, так і проектами чи окремими заходами. Серед переліку державних (цільових) програм, спрямованих на зменшення техногенної шкоди, що були доступні у відкритих базах даних сайтів Державної служби України з надзвичайних ситуацій та Міністерства екології та природних ресурсів України [11]. Щодо запобігання виникненню надзвичайних ситуацій, то перелік затверджених заходів на 2013–2017 рр. подано в Законі України “Про Загальнодержавну цільову програму захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру на 2013–2017 рр.” (далі Державна програма запобігання) [12], яка встановлює 5-річний термін виконання програми, обґрунтовує необхідність створення єдиної системи моніторингу даних щодо стану потенційно небезпечних об’єктів, оцінювання та прогнозування виникнення надзвичайних ситуацій. У табл. 1 наведено перелік державних (цільових) програм, більшість з яких завершується у 2010 році, оскільки в грудні 2010 р. ВРУ прийняла Закон України “Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року” [13], де визначено напрямки вдосконалення та розвитку під час здійснення програм (заходів) з екологічної політики України, а перелік заходів наведений в Національному плані дій [14]. Проте у жодному з цих документів не розроблений метод оцінювання ефективності цих заходів та доцільності виділення на них відповідних коштів.

Державну програму запобігання на 2013–2017 рр. можна вважати організаційним аспектом заходів, спрямованих на відвернення надзвичайних ситуацій та їх наслідків. Вона містить перелік напрямків, що потребують вдосконалення, зокрема, адекватну оцінку ризику виникнення надзвичайних ситуацій та створення сучасних прогнозно-моделюючих систем, що зможуть забезпечити вироблення та впровадження ефективних управлінських рішень.

Пропонуємо пріоритетність заходу визначати за значенням коефіцієнта ймовірності виникнення надзвичайної ситуації техногенного характеру, що свідчить про рівень техногенної безпеки у межах адміністративно-територіальної одиниці. Що вищий коефіцієнт ймовірності виникнення надзвичайної ситуації, то вища пріоритетність заходу (1):

$$K_m = \frac{HC_m}{HC}, \quad (1)$$

де HC_m – кількість техногенних надзвичайних ситуацій, що виникли за певний період у межах територіальної одиниці; HC – загальна кількість техногенних надзвичайних ситуацій за цей самий період на усій території України.

Це дає змогу враховувати тенденції виникнення надзвичайних ситуацій різного характеру на різних територіях, що зумовлює необхідність врахування цієї особливості під час визначення пріоритетності заходів. Крім того, пріоритетність заходів залежить від особливостей техногенного навантаження на довкілля, рівня урбанізації територій, розвитку національного господарства тощо. Необхідною умовою фінансування цільових програм, проектів чи заходів щодо зменшення техногенних збитків у національному господарстві є їх нормативно-правове затвердження та правова підтримка через формування сприятливого правового поля (впровадження законів, наприклад: “Про екологічну сертифікацію”, “Про екологічний ринок” тощо). Для оцінювання очікуваної ефективності цільових програм, проектів чи заходів були проведені експертні дослідження ефективності відібраних програм, наведені у табл. 1.

Запобігання виникненню (зменшенню обсягів) техногенних збитків у національному господарстві є цілісною системою (комплексом) правових, соціально-економічних, організаційних політичних, технічних тощо заходів, спрямованих на попередження, ліквідацію та відшкодування наслідків техногенного впливу на населення, довкілля та економіку. Ця комплексна система цільових програм, проектів чи заходів повинна спрямовуватися на підтримання оптимального стану природної, соціальної та господарської підсистем і бути максимально ефективною.

**Розрахунок ефективності витрат на реалізацію
цільових програм щодо зменшення техногенних збитків у національному господарстві**

№ з/п	Цільові програми та заходи	Витрати на їх реалізацію	Ефект від їх проведення	Ефективність
1	Державна програма “Ліси України” на 2002–2015 рр.	814766,0	11640	0,0143
2	Загальнодержавна програма розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2010 р.	684957,90	10480	0,0153
3	Програма підвищення безпеки праці на вуглевидобувних та шахтодобувних підприємствах	240000,00	1080	0,0045
4	Державна програма приведення небезпечних об’єктів ВО “Придніпровський хімічний завод” в екологічно безпечний стан та забезпечення захисту населення від шкідливого впливу іонізуючого випромінювання на 2005 – 2014 рр.	75524,10	8390	0,1111
5	Загальнодержавна програма охорони та відтворення довкілля Азовського та Чорного морів	3600,80	3800	1,0553
6	Комплексна програма ліквідації наслідків підтоплення територій у містах і селищах України	244,00	81	0,3320
7	Комплексна програма поводження з радіоактивними відходами	69367,20	64820	0,9345
8	Комплексна програма розвитку системи зв’язку, оповіщення та інформатизації МНС на 2004–2010 рр.	1500,00	900	0,6000
9	Програма технічного переоснащення Державної спеціалізованої аварійно-рятувальної служби МНС	75524,10	930	0,0123
10	Програма комплексного протипаводкового захисту у басейні річки Тиси у Закарпатській області на 2006–2015 рр.	213503,30	553	0,0026
11	Комплексна програма захисту сільських населених пунктів та с/г угідь від шкідливої дії вод на період до 2010 р. та прогноз до 2020 р.	76508,50	689	0,0090
12	Програма реабілітації територій, забруднених внаслідок військової діяльності на 2002–2015 рр.	15920,00	738	0,0464
13	Програма забезпечення живучості та вибухопожежобезпеки арсеналів, баз та складів озброєння, ракет та боєприпасів Збройних сил України	96173,60	5465	0,0568

Примітка. Власна розробка.

Економічне оцінювання – це вартісне оцінювання змін у підсистемі економіки, що виникають за певного впливу порушень основних функцій підсистем природи, суспільства й економіки, простіше кажучи, це є вартість дій на підтримання оптимального стану усіх підсистем (природної, соціальної та господарської). Економічне оцінювання цих програм є одночасно обґрунтуванням їхньої ефективності та доцільності. Економічне обґрунтування цільових програм, проектів чи заходів вимагає врахування соціальних, екологічних та економічних результатів проведення природоохоронних, а також включення усіх видів витрат у минулому (за проведення превентивних робіт), так і в подальшій перспективі під час відшкодування витрат, що здійснюватимуться у майбутньому.

Згідно з методом вибору цільових програм, проектів чи заходів (рис. 1) залежно від обсягу фінансування у табл. 2 наведено витрати на їх проведення та розрахований ефект від їхньої реалізації. Для цього усі дані щодо витрат на реалізацію цільових програм, ефектів від їх впровадження та розраховані систематизовано у табл. 2 в порядку спаду, тобто цільова програма отримала № 1, коли її ефективність була найвищою. Варто звернути увагу на те, що це змінило

порядок розташування цільових програм у табл. 2, де найефективніша програма у списку є перша, наступна за нею – друга і т. д. На основі цих даних у табл. 2 наведено зростаючі значення витрат й ефективності, на основі яких побудований графік залежності між витратами на проведення програм та ефектом від їх реалізації (рис. 2).

Графік цієї залежності “витрати-ефективність” характеризується особливою ознакою, яка дає змогу визначити максимальну ефективність за вказаним критерієм, тобто дає змогу визначити оптимальну кількість цільових програм, проектів чи заходів за обмеженого обсягу фінансування. Фактичний ефект може бути менший через дискретність заходів.

Отже, цей метод дає змогу вибрати комплекс максимально ефективних цільових програм, проектів чи заходів щодо зменшення техногенної шкоди за обмежених витрат на їх реалізацію. Цей метод дає можливість на основі отриманих результатів зробити висновки щодо подальшої доцільності фінансування будь-якого комплексу цільових програм, проектів чи заходів, спрямованих на попередження негативних наслідків виробництва.

Таблиця 2

Розрахунок зростаючих значень витрат на реалізацію цільових програм та ефективність від їх проведення

№ з/п	Назва програми	Витрати на їх реалізацію	Ефект від їх реалізації	Зростаючі витрати	Зростаюча ефективність
1	Загальнодержавна програма охорони та відтворення довкілля Азовського та Чорного морів	3600,8	3800	3600,8	1,0553
2	Комплексна програма поводження з радіоактивними відходами	69367,2	64820	72968	1,9898
3	Комплексна програма розвитку системи зв'язку, оповіщення та інформатизації МНС	1500	900	74468	2,5898
4	Комплексна програма ліквідації наслідків підтоплення територій у містах і селищах України	244	81	74712	2,9217
5	Програма технічного переоснащення Державної спеціалізованої аварійно-рятувальної служби МНС	75524,1	8390	150236,1	3,0328
6	Програма забезпечення живучості та вибухопожежобезпеки арсеналів, баз та складів озброєння, ракет та боєприпасів Збройних сил України	96173	5465	246409,1	3,0897
7	Програма реабілітації територій, забруднених внаслідок військової діяльності 2002–2015 рр.	15920	738	262329,1	3,136
8	Загальнодержавна програма розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2010 р.	684957,9	10480	947287	3,1513
9	Державна програма “Ліси України” на 2002–2015 рр.	814766	11640	1762053	3,1656
10	Програма технічного переоснащення Державної спеціалізованої аварійно рятувальної служби МНС	75524,1	930	1837577,1	3,1779
11	Комплексна програма захисту сільських населених пунктів та с/г угідь від шкідливої дії вод на період до 2010 р.	76508,5	689	1914085,6	3,1869
12	Програма підвищення безпеки праці на вугледобувних та шахтодобувних підприємствах	240000	1080	2154085,6	3,1914
13	Програма комплексного протипаводкового захисту у басейні р. Тиси у Закарпатті	213503,3	553	2367588,9	3,1940

Примітка. Власна розробка.

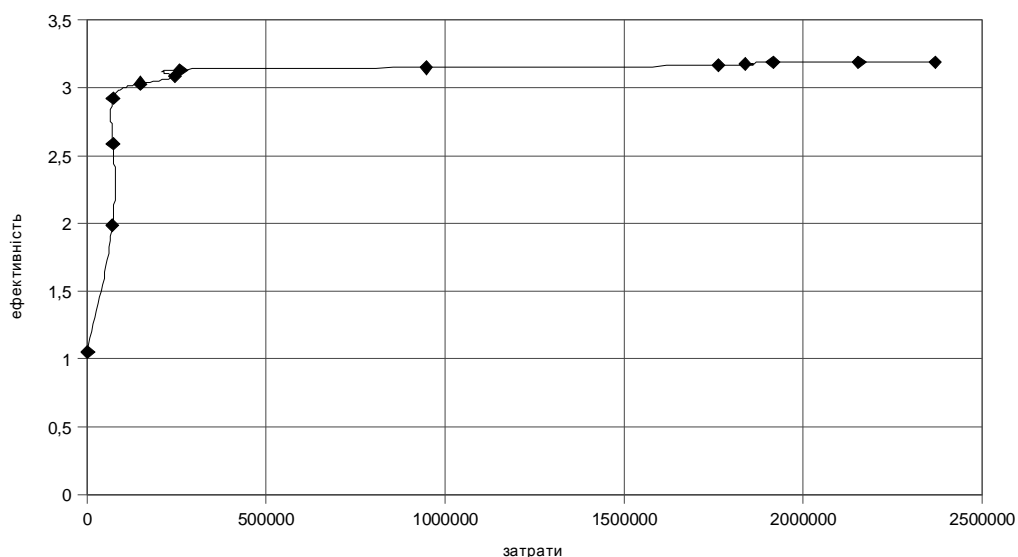


Рис. 2. Графік "витрати-ефективність" цільових програм
Примітка: власна розробка.

Висновки. Враховуючи отримані у роботі результати, вважаємо доцільним в умовах постійного зростання техногенного навантаження та ризику виникнення надзвичайних ситуацій техногенного характеру до складу державного управління екологічною політикою в Україні включити: 1) метод оцінювання економічної ефективності цільових програм, проектів чи заходів; 2) запровадити аналіз законодавчої нормативно-правової бази в екологічній політиці щодо її ефективності запропонованим методом; 3) формувати ефективну систему правової та економічної відповідальності за недотримання законодавства тощо.

1. Алимов О. М. Системно-комплексне оцінювання потенціалу сталого розвитку України: моногр. // О. М. Алимов, В. В. Микитенко, І. М. Лищур та ін.; НАН України, Держ. установа "Ін-т економіки природокористування та сталого розвитку НАН України". – К.: Держ. установа "Ін-т економіки природокористування та сталого розвитку НАН України", 2013. – 88 с. 2. Кузьмін О. Є. Інструменти державної політики із формування соціально відповідальної поведінки в контексті моделі сталого розвитку / О. Є. Кузьмін, О. В. Пирог // Соціальна відповідальність влади, бізнесу, громадян: моногр.: у 2-х т. / за заг. ред. Г. Г. Півняка; М-во освіти і науки України; Нац. гірн. ун-т. – Д.: НГУ, 2014. – Т. 2. – С. 160–168. 3. Мельник Л. Г. Теория самоорганизации экономических систем [Текст]: моногр. / Л. Г. Мельник. – Сумы: Университетская книга, 2012. – 439 с. 4. Микитенко В. В. Світоглядні трансформації процесів еволюційної інтеграції: макроекономічна модель формування потенціалу сталого розвитку / В. В. Микитенко // Економіка природокористування і охорони довкілля: зб. наук. пр.; ДУ "Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України". – К.: ДУ ІЕПСП НАН України. – 2014. – С.116–122. 5. Яковлев А. І. Визначення зовнішніх екологічних ефектів від впровадження нововведень / А. І. Яковлев // Економіка і регіон // Науковий вісник Полтавського національного технічного університету імені Юрія Кондратюка. – 2014. – № 3 (46). – С. 22–27. 6. Національна екологічна політика України: оцінка і стратегія розвитку: Документ, підготовлений в рамках проекту ПРООН/ГЕФ "Оцінка національного потенціалу в сфері глобального екологічного управління в Україні" / за заг. ред. В. Шевчук. – К.: ПРООН Україна, ТОВ "Компанія "ВАІТЕ", 2007. – 186 с. 7. Навстречу "зелёной" экономике: пути к устойчивому развитию и искоренению бедности. Полный отчет Программы ООН по окружающей среде (ЮНЕП), 2011. – 739 с. 8. Національна доповідь України про стан виконання положень "Порядку денного на ХХІ століття" за десятирічний період: звіт про НДР // Л. Г. Руденко, Б. В. Буркинський, Г. П. Галушкіна, Г. В. Герасименко та ін. / за заг. ред. Л. Г. Руденко. – К.: НАН

України, Інститут географії. – 345 с. 9. *Acceleration of MDG Progress in Ukraine Project* [Internet source]. – Access mode: <http://www.ua.undp.org/content/ukraine/en/home/mdgoverview.pdf>. 10. *Towards Green Growth NY: OECD*, 2011. – 144 p. 11. Національна доповідь про стан техногенної та природної безпеки в Україні у 2013 році / Держслужба з надзвичайних ситуацій МНС України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://mns.gov.ua/files/prognoz/report/2013/Vid_Vikon.pdf. 12. Закон України “Про Загальнодержавну цільову програму захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру на 2013–2017 роки” від 7 червня 2012 року № 4909-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 19–20. – С. 173. 13. Закон України “Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики до 2020 року” № 2818-VI від 21.12.2010 // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 26. – С. 218. 14. Розпорядження КМУ “Про затвердження Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011–2015 роки” № 577-р від 25 травня 2011 р. // Урядовий кур’єр. – № 135 від 27.07.2011.