

УДК 504.03(06):338.26

А.Г. ШАПАР, чл.-кор. НАН України, д-р техн. наук, проф., директор Інституту проблем природокористування та екології НАН України, м. Дніпропетровськ, Україна

М.А. ЄМЕЦЬ, канд. техн. наук., завідувач відділу екологічного нормування Інституту проблем природокористування та екології НАН України, м. Дніпропетровськ, Україна

П.І. КОПАЧ, канд. техн. наук., заступник завідувача відділу екологічних основ технологій природокористування Інституту проблем природокористування та екології НАН України, м. Дніпропетровськ, Україна

О.О. СКРИПНИК, канд. біол. наук, старший науковий співробітник відділу екологічного нормування Інституту проблем природокористування та екології НАН України, м. Дніпропетровськ, Україна

ДЕЯКІ ОСОБЛИВОСТІ ПІДГОТОВКИ РЕГІОНАЛЬНИХ ПРОГРАМ З ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ І ПОМ'ЯКШЕННЯ НАСЛІДКІВ ЗМІНИ КЛІМАТУ

Виконано аналіз передумов створення Дніпропетровської обласної комплексної програми (стратегії) екологічної безпеки та запобігання зміни клімату на 2016-2025 роки. Наведено цілі, завдання та очікувані результати запропонованої регіональної Програми. Запропоновані пропозиції щодо вибору критеріїв оцінки ефективності реалізації заходів Програми. Сформульовані вимоги до природоохоронних заходів підприємств для їх включення до Програми.

Ключові слова: екологічна безпека, регіональні програми, природоохоронні заходи, критерії оцінки.

Загальні положення

Цільові програми, у тому числі екологічні, своїм завданням покликані забезпечити ефективне вирішення системних проблем у галузі економічного, екологічного та соціального розвитку території. Проблема результативного вирішення завдань, поставлених перед цільовими програмами, є актуальною на сучасному етапі розвитку державного управління в Україні. У зв'язку з деякими складнощами, що виникають у процесі реалізації цільових програм, доля цього інструменту вирішення комплексних завдань держави в цілому та її територій поки залишається під питанням. Однак сьогодні в українській практиці немає засобів йому подібних або більш ефективних, що дає підставу для його подальшого розвитку.

Таким чином, можна сказати, що інститут цільових програм має бути підданий реформуванню для забезпечення ефективного вирішення проблем, що склалися в Україні.

Однією з головних причин низької результативності цільових програм є проблема

недостатньої координації діяльності органів виконавчої влади в процесі підготовки та реалізації програм. Аналіз реалізації цільових програм показав, що основними їх недоліками також є аморфність очікуваних результатів від їх реалізації, неможливість оцінити екологічну та економічну ефективність, відсутність показників, вимірювання яких дозволило б проконтролювати реалізовані заходи, ступінь досягнення поставлених цілей.

В якості результатів програм виступають певні стани та стадії виконання запланованих процесів. Відповідно для їх вимірювання та оцінки необхідна складна система індикативних показників, які відображають той чи інший стан процесу. Тим самим однією з головних причин низької результативності цільових програм є проблема недостатньої опрацьованості методології оцінки ефективності їх реалізації.

Кожна програма спрямована на конкретну соціо-еколого-економічну мету, ступінь досягнення якої можна виміряти за допомогою цільових індикаторів і показників. Аналіз ступеня досягнення цілей і завдань про-

грам є предметом вивчення теорії оцінки державних програм та політик. В основі даної концепції лежать принципи нового державного менеджменту, одним з яких є перенесення акценту з контролю над виконанням адміністративних функцій на контроль над досягненням специфічних результатів програм.

Як було заявлено раніше, цільові програми покликані вирішувати складні завдання, що вимагають комплексного підходу до реалізації декількох різного роду заходів. Результатом цільових програм має стати досягнення певних цілей, які не вимірюються простим додаванням кількох проведених заходів. Так наприклад, якщо цільова програма покликана вирішити комплексну проблему бідності, то її вимірюваним результатом повинні бути показники скорочення безробіття, підвищення доступності освіти тощо, а не показники чисельності відкритих в рамках програми центрів зайнятості, центрів підготовки кадрів та ін.

У світовій теорії і практиці оцінки державних програм існує поділ між двома видами оцінювання: формативного і підсумкового. Формативне оцінювання полягає в якісній оцінці того, наскільки заходи, що виконуються в рамках цільової програми, здійснюються ефективно з погляду адміністративних функцій. Критерієм формативної оцінки стосовно до української практики є ступінь кількісного виконання заходів програми відповідно із запланованим обсягом без урахування їх соціо-еколого-економічних наслідків. Підсумкове оцінювання (або оцінка результативності) проводиться після певного періоду реалізації програми або по її закінченні і полягає в кількісній оцінці її результатів. Дана оцінка вимірює результативність (співвідношення витрат і кінцевих ре-

зультатів програми). В цілому результативність програми визначає ступінь досягнення поставлених перед нею суспільно значущих мети і завдань.

Сучасна практика оцінки цільових програм в Україні орієнтується в основному на формативне оцінювання і в набагато меншій мірою - на підсумкове. Пріоритет при оцінці дається обом типам показників в рівній мірі, що не є правильним з точки зору тієї логіки, згідно з якою кінцеві результати цільових програм мають більше значення, ніж точна відповідність заходів плану програми.

Необхідність проведення комплексної оцінки результативності цільових програм обумовлена ще й тим, що складаючи проект цільової програми, розробники неявно собі уявляють, яким чином можна домогтися високого ступеня досягнення кінцевих цілей в процесі реалізації конкретної програми, тому вони змушені коригувати механізми управління і перелік заходів вже після її запуску.

Ще однією і найважливішою проблемою в процесі реалізації цільових програм є недостатнє їх фінансування. Будь-яка програма передбачає виділення під неї фінансових коштів, як бюджетних, так і позабюджетних. Причиною недофінансування, в основному, є дефіцит бюджету. Тим не менш, існують способи стабілізувати та підвищити обсяги фінансування цільових програм, і це безпосередньо залежить від оцінки ефективності їх реалізації.

Наведені недоліки цільових програм в деякій мірі були усунуті при розробці проекту Дніпропетровської обласної комплексної програми (стратегії) екологічної безпеки та запобігання змінам клімату на 2016–2025 роки [1].

Передумови створення Програми

Відповідно до Закону України “Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року” у Дніпропетровській області спільно з міжнародними експертами розроблено Стратегію розвитку Дніпропетровської області на період до 2020 року, затверджену рішенням Дніпропетровської обласної ради від 26.09.2014 № 561-27/VI. Вагомою стратегічною ціллю цього документа визначено

“Екологічну та енергетичну безпеку”.

З метою забезпечення досягнення стратегічної цілі “Екологічна та енергетична безпека” розпочато роботу з розробки Дніпропетровської обласної комплексної програми (стратегії) екологічної безпеки та запобігання змінам клімату на 2016–2025 роки (далі - Програма). Розроблення Програми викликано наявністю проблем, пов’язаних з незадовільним станом навколишнього середовища,

високим рівнем антропогенного навантаження на довкілля, наслідками змін клімату, низькими стандартами рівня екологічної безпеки та якості життя населення.

Розробка Програми ґрунтується на Концепції Комплексної регіональної програми (стратегії) екологічної безпеки і збереження клімату Дніпропетровської області на 2016-2025 роки, яка схвалена розпорядженням Голови Дніпропетровської облдержадміністрації від 05.05.2015 р. № Р-202/0/3-15. Концепція розроблена за сприяння проектів міжнародної технічної допомоги “Місцевий

економічний розвиток міст України” (Проект МЕРМ) і “Розбудова спроможності до економічно обґрунтованого планування розвитку областей і міст України” (Проект РЕ-ОП), що упроваджуються Федерацією канадських муніципалітетів та Конференційною радою Канади відповідно за фінансової підтримки Уряду Канади [2].

В розробці Програми приймали участь спеціалісти Департаменту екології та природних ресурсів Дніпропетровської облдержадміністрації та провідних наукових установ області.

Мета та очікувані результати Програми

Мета Програми – створення екологічно безпечних та комфортних умов для життя населення Дніпропетровської області шляхом зменшення антропогенного навантаження і відновлення довкілля за рахунок упровадження інноваційних технологій виробництва, зменшення викидів парникових

газів та підвищення рівня екологічної культури і свідомості суспільства [3].

До основних цільових показників (орієнтирів), які свідчать про ефективність виконання Програми, відносяться наведені в таблиці, результати яких Програма прагне досягти до 2026 року (таблиця 1).

Таблиця 1. Цільові показники (орієнтири) Програми

Показник	Базове значення (2013 рік)	Цільове значення (2025 рік)
Викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря від стаціонарних джерел	940,5 тис. т	Зменшення на 30 %
Обсяг скидання забруднених стічних вод	324,9 млн м ³	Зменшення на 60 %
Кількість забруднюючих речовин, що скидаються із зворотними водами у поверхневі водні об'єкти	575,1 тис. т	Зменшення на 40 %
Площа земель, що потребують рекультиватії	5,8 тис. га	Зменшення на 15 %
Щорічний обсяг видалених відходів I – IV класів у спеціально відведені місця	199280,3 тис. т	Зменшення на 15 %
Показник заповідності території області	2,81 %	9 %
Енергомісткість валового регіонального продукту	Млн т ум. палива	Зменшення на 25 %

Цілі та завдання Програми

Мета Програми досягатиметься шляхом реалізації відповідних цілей і конкретних

завдань, які є актуальними для Дніпропетровської області (таблиці 2).

Особливості Програми

1). Враховуючи необхідність імплементації екологічних законодавчо-нормативних актів України (наприклад, Закону України "Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року" та ін.) до вимог екологічного законодавства Європейського Союзу, методологія формування Програми будується на західних принципах розробки подібних документів. У зв'язку з цим кінцевою метою

Програми є не лише перелік природоохоронних заходів, які будуть запропоновані для включення до її складу, а й комплексна оцінка впливу цих заходів на стан довкілля, екологічну безпеку, попередження та пом'якшення наслідків зміни клімату.

2). Програма узгоджується та відповідає державним пріоритетам в галузі збереження навколишнього середовища, визначеними на національному рівні нормативно-правовими

актами. Вона розроблена замість 10 регіональних галузевих програм екологічного спрямування. Невиконані та актуальні до виконання заходи існуючих, а також про-

грам з кінцевим терміном реалізації у 2015 році будуть оптимізовані та переорієнтовані відповідно до вимог сучасного екологічного стану для врахування у заходах Програми.

Таблиця 2. Цілі та завдання Програми

Цілі Програми	Завдання Програми				
Ціль 1: Створення умов та поліпшення стану довкілля	1.1. Покращення екологічного управління та моніторингу	1.2. Зменшення забруднення повітряного басейну	1.3. Захист водних ресурсів від виснаження та забруднення	1.4. Відновлення порушених земель та родючості ґрунтів	1.5. Формування екологічної культури населення
Ціль 2: Покращення управління відходами	2.1. Покращення збору та утилізації ТПВ	2.2. Сприяння зменшенню обсягів утворення ТПВ	2.3. Покращення утилізації промислових відходів	-	-
Ціль 3: Розвиток екомережі та рекреаційних зон	3.1. Сприяння збереженню лісів, зелених насаджень ...	3.2. Покращення стану рекреаційних зон	3.3. Збереження та відновлення біорізноманіття	3.4. Біологічна безпека та контроль обігу ГМО	-
Ціль 4: Енергоефективність та розвиток альтернативної енергетики	4.1. Підвищення ефективності управління енергетичними ресурсами	4.2. Розвиток альтернативної енергетики	4.3. Підвищення енергоефективності та енергозбереження	-	-

3). Програма розробляється як дворівнева за змістом планованих програмних заходів. Перший рівень, це заходи, фінансування яких передбачається за рахунок бюджетних коштів органів місцевого самоврядування (кошти обласного бюджету, бюджетів міст та районів області). Другий об'єктовий рівень - це заходи підприємств - найбільших забруднювачів навколишнього середовища області. Фінансування цих заходів буде здійснюватись за рахунок коштів підприємств, залучення інвестицій тощо.

4). Ідеологія Програми створює можливість для колективного вирішення масштабних екологічних проблем регіону за пайовою участю підприємств. Це, перш за все, стосується створення системи використання та моніторингу високомінералізованих шахтних вод та розробки нової інструкції з рекультиватії порушених гірничими роботами земель в Кривбасі.

5). Попередній аналіз наданих підприєм-

ствами Дніпропетровської області заходів для їх включення до Програми показує, що вони в цілому не зможуть забезпечити досягнення встановлених програмних орієнтирів. У зв'язку з цим, основний найбільш трудомісткий обсяг робіт, який бере на себе Інститут, є визначення достатності запропонованих підприємством заходів для вирішення завдань Програми. Тому запропоновано застосування розробленої в Інституті методології оцінки заходів Програми за прямими і опосередкованими впливами на різні компоненти довкілля з наступним їх зведенням до інтегрального показника.

Ефективність заходів програми визначається показниками, за якими можна здійснювати оцінку її виконання. Система вибраних показників прямої та опосередкованої дії заходів на стан довкілля використовується для відстеження динаміки процесів та оцінки кількісних змін в екологічному стані території (рисунок 1).

Перелік завдань і заходів Дніпропетровської обласної комплексної програми (стратегії) екологічної безпеки та запобігання змінам клімату на 2016 – 2025 роки

Назва напрямку діяльності за пріоритетними завданнями	Зміст заходів програми з виконання завдання	Виконавець	Терміни виконання	Очікувані впливи, прямі та опосередковані результати від виконання заходу за компонентами навколишнього середовища та напрямками ресурсозбереження							
				Повітряний басейн	Водні ресурси	Земельні ресурси, ґрунти	Зелені насадження	Біорізноманіття, заподівна справа	Споживання природних ресурсів	Відходоутворення	Енерговитратність
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Напрямок діяльності за ціллю Програми 1 - Створення умов та поліпшення стану довкілля											
1.1. Покращення екологічного управління та моніторингу	Захід 1			X	X	X	X	X	X	X	X
	Захід 2			X	X	X	X	X	X	X	X
	Захід 3			X	X	X	X	X	X	X	X

1.2. Зменшення забруднення повітряного басейну	Захід 1			X	X	X	X	X	X	X	X
	Захід 2			X	X	X	X	X	X	X	X
	Захід 3			X	X	X	X	X	X	X	X

...

Рисунок 1 - Матриця очікуваних впливів від виконання природоохоронних заходів Програми

Вимоги до природоохоронних заходів підприємств для їх включення до Програми

1). Перелік природоохоронних заходів підприємства повинен бути збалансованим за всіма завданнями Програми.

Зараз вкрай недостатньо представлені заходи за завданнями: 1.1. Покращення екологічного управління та моніторингу; 3.1. Сприяння збереженню лісів, зелених насаджень...; 3.3. Збереження та відновлення біорізноманіття; 4.3. Підвищення енергоефективності та енергозбереження.

Зовсім відсутні заходи за завданнями: 1.5. Формування екологічної культури населення; 4.1. Підвищення ефективності управління енергетичними ресурсами; 4.2. Розвиток альтернативної енергетики.

2). Обсяг інформації щодо очікуваних результатів від реалізації запропонованих заходів повинен бути достатнім для визначення ступеню наближення до цільових орієнтирів Програми.

Зараз в наданих переліках заходів підприємств інформації недостатньо не тільки

для визначення опосередкованих впливів на компоненти довкілля, але й прямих впливів.

3). Комплекс природоохоронних заходів за завданнями Програми, які пропонуються підприємствами, повинен до 2026 року забезпечити досягнення визначених в Програмі цільових орієнтирів.

Попередній аналіз заходів підприємств показує, що ця вимога в більшості випадків не виконується.

В той же час, наш досвід дозволяє визначити більш повну ефективність заходів або обґрунтувати альтернативні шляхи досягнення програмних цільових орієнтирів.

Відповідно до цільових установок Програми в процесі оцінки ефективності природоохоронних заходів за показником інтегрального екологічного впливу визначається також вуглецевий еквівалент (через CO₂ чи CO) для оцінки впливу запрограмованих заходів Програми на кліматичний фактор - запобігання змінам клімату.

Висновки

1. Аналіз наданих підприємствами Дніпропетровської області заходів для їх включення до Програми показує, що вони не зав-

жди зможуть забезпечити досягнення встановлених програмних орієнтирів. Це стосується, перш за все, обсягів рекультивациі по-

рушених гірничими роботами земель, зменшення обсягів скиду високо мінералізованих вод у Західному Донбасі та Кривбасі, розширення зони заповідання за рахунок порушених гірничими роботами земель.

2. На наш погляд, запрограмовані обсяги бюджетних коштів недостатні для виконання таких важливих завдань Програми як удосконалення схем поводження с твердими

побутовими відходами в містах та селищах області, зниження викидів шкідливих речовин в атмосферне повітря від пересувних джерел забруднення тощо.

3. Заходи програми з організації та проведення екологічного моніторингу не являють собою логічно обґрунтовану багаторівневу систему (регіональний, міські, об'єктові системи екомоніторингу).

Перелік посилань

1. Наукові засади розробки стратегії сталого розвитку України : монографія / ІПРЕЕД НАН України, ІГ НАН України, ІППЕ НАН України – Одеса: ІПРЕЕД НАН України, 2012. – 714 с.

2. Концепція Комплексної регіональної програми (стратегії) екологічної безпеки та збереження клімату Дніпропетровської області на 2016-2025 роки (затверджена розпорядженням голови облдержадміністрації від 05.05.2015 № Р-202/0/3-15).

3. Дніпропетровська обласна комплексна програма (стратегія) екологічної безпеки та запобігання змінам клімату на 2016 – 2025 роки (затверджена рішенням Дніпропетровської обласної ради від 21 жовтня 2015 р. № 680-34/VI).

*Стаття надійшла до редколегії 10.11.2015 р. українською мовою
Стаття рекомендована членом редколегії д-ром геол. наук О.К. Тяпкіним*

А.Г. ШАПАРЬ, Н.А. ЕМЕЦ, П.И. КОПАЧ, О.А. СКРИПНИК
*Институт проблем природопользования и экологии НАН Украины,
г. Днепропетровск, Украина*

НЕКОТОРЫЕ ОСОБЕННОСТИ ПОДГОТОВКИ РЕГИОНАЛЬНЫХ ПРОГРАММ ПО ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ И СМЯГЧЕНИЮ ПОСЛЕДСТВИЙ ИЗМЕНЕНИЯ КЛИМАТА

Дан анализ предпосылок создания Днепропетровской областной комплексной программы (стратегии) экологической безопасности и предотвращения изменения климата на 2016-2025 годы. Приведены цели, задачи и ожидаемые результаты предложенной региональной Программы. Изложены предложения по выбору критериев оценки эффективности реализации мероприятий Программы. Сформулированы требования к природоохранным мероприятиям предприятий для их включения в Программу.

Ключевые слова: экологическая безопасность, региональные программы, природоохранные мероприятия, критерии оценки.

A.G. SHAPAR, M.A. YEMETS, P.I. KOPACH, O.O. SKRIPNIK
Institute of Nature Management and Ecology of NAS of Ukraine, Dnepropetrovsk, Ukraine

SOME PECULIARITIES OF PREPARATION OF REGIONAL PROGRAMS ON ENVIRONMENTAL SECURITY AND CLIMATE CHANGE MITIGATION

An analysis of the background of creation of the Dnipropetrovsk regional integrated program (strategy) of environmental security and the prevention of climate change for 2016-2025, aims of the program, tasks and expected results are given. The selection criteria for evaluation of the effectiveness of the Program implementation are proposed. The requirements for environmental activities of companies for inclusion in the program are formulated.

Keywords: environmental safety, regional programs, environmental protection measures, criteria for evaluation.