

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО РОЗРОБЛЕННЯ Й УПРАВЛІННЯ ПРИРОДООХОРОННИМИ ПРОГРАМАМИ НА ЗАСАДАХ МЕТОДОЛОГІЇ ПРОЕКТНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ

CONCEPTUAL APPROACHES TO DEVELOPMENT AND MANAGEMENT OF NATURE PROTECTION PROGRAMS BASED ON THE METHODOLOGY OF PROJECT MANAGEMENT



Руслан КОСТЮКЕВИЧ,
кандидат економічних наук,
Національний університет
водного господарства
та природокористування, Рівне

Ruslan KOSTYUKEVYCH,
PhD in Economics,
National University of Water
Management and Nature
Recourses Use, Rivne

Ірина ОВЧАРЕНКО,
кандидат економічних наук,
Державне агентство
водних ресурсів України, Київ

Iryna OVCHARENKO,
PhD in Economics,
State Water Resources
Agency of Ukraine, Kyiv



Аліна КОСТЮКЕВИЧ,
Національний університет водного
господарства та природокористування, Рівне



Alina KOSTYUKEVYCH,
National University of Water Management
and Nature Recourses Use, Rivne

Державне регулювання у сфері природокористування в Україні базується на застосуванні програмно-цільового підходу, який ефективно застосовується в країнах з розвинутою ринковою економікою. Проте в Україні він не став дієвим механізмом вирішення нагальних і стратегічних соціально-економічних проблем суспільства. Адже, як показує 20-річний досвід, жодна із сотень державних і регіональних програм не була реалізована вчасно та в повному обсязі. Показовими є результати «Програми комплексного протипаводкового захисту в басейні р. Тиси Закарпатської області на 2006-2015 роки»: обсяг робіт із будівництва захисних дамб виконано на 15,2%; з берегоукріплення – на 47,0% та із захисту населених пунктів – на 19,2% [1]. Подібна ситуація спостерігається і в інших сферах економічної діяльності [2].

Характерно, що механізми забезпечення досягнення програмних цілей не працюють, незважаючи на наявність розвинутої нормативно-правової бази (Закон України «Про державні цільові програми», постанови Кабінету Міністрів України, що врегульовують порядок конкурсного відбору проектів, їх експертизи, порядки використання коштів та ін. [3-5]) та сформованої розгалуженої системи інститутів, що її реалізують.

Потрібно зазначити, що така проблема є актуальною для більшості пострадянських країн. Це дозволяє висунути гіпотезу про наявність певних системних інституційних чинників, що її зумовлюють. Наприклад, за результатами Державної програми розвитку сільського господарства Росії на 2008-2012 роки [6] з дванадцяти цільових індикаторів досягнуті лише два. Більше того, за оцінками експертів, вона ще на початку не була спрямована на розвиток галузі, а поставлені цілі були недосяжними [7].

Зважаючи на інституційний характер проблеми, вітчизняні вчені активно працюють над розробкою механізмів управління природоохоронними про-

грамами в соціально-економічних умовах України. Проблеми оцінювання економіко-екологічних наслідків паводків та ефективності інвестицій досліджувалися в рамках виконання програм і проектів ОБСЕ, ЮНЕП, ENVSEC.

Більшість дослідників доходять висновку, що головні проблеми програмно-цільового управління у природокористуванні полягають у недостатньому фінансуванні програм, їх неузгодженості та недосконалоості.

Погоджуючись із наведеними твердженнями, вважаємо, що в сучасних економічних умовах України актуальними є насамперед питання пошуку методів досягнення програмних цілей в умовах обмеженого фінансування та різного ступеня структурованості проектів, що увійшли до складу державних цільових програм. Таких цілей можна досягнути за умов застосування для управління портфелем проектів природоохоронних програм методології проектного менеджменту (Project Management).

Поряд із цим потрібно зазначити, що при розробленні механізмів управління потрібно враховувати інституційне й макроекономічне середовище, в якому реалізуватимуться програми. Одним з основних факторів, що визначає масштаби й форми участі держави у макроекономічному регулюванні, є показник централізації ВВП у консолідованому бюджеті. У пострадянських країнах, які останні

десятиріччя переходили від централізованої до ринкової економіки, цей показник мав стрімку динаміку до зменшення, нині він становить у середньому 26% [8]. При цьому потреба участі держав у реформуванні економіки та вирішенні масштабних проблем, які виникають, постійно зростала, що виражалось у започаткуванні сотень державних цільових програм у різних сферах життя суспільства. Тому виникнення дисбалансу в системі програмно-цільового регулювання економіки стало неминучим. Потрібно також зауважити,

Досліджено причини, що перешкоджають реалізації державних програм у сфері природокористування. Обґрунтовано концептуальні основи управління природоохоронними програмами й проектами на засадах методології проектного менеджменту. Запропоновано науково-методичні підходи до формування організаційно-економічних механізмів реалізації протипаводкових програм.

The reasons of the realization problems of state programs in nature management are investigated. The conceptual foundations of programs and projects of nature use were explained on project management methodology. Scientific and methodological approaches to organizational and economic mechanisms of flood control programs were proposed.



Таблиця 1. Збитки від паводків у Закарпатській області

| Роки | Опади, мм | Забезпеченість року опадами, % | Збитки, млн. грн. | |
|-----------|-----------|--------------------------------|-------------------|-----------------------|
| | | | річні | наростаючим підсумком |
| 1955 | 989 | 10,5 | 43,7 | 43,7 |
| 1957 | 637 | 78,5 | 21,3 | 65,0 |
| 1958 | 725 | 52,5 | 9,8 | 74,8 |
| 1965 | 801 | 35,0 | 14,2 | 89,0 |
| 1967 | 710 | 65,0 | 10,9 | 99,9 |
| 1968 | 726 | 67,0 | 10,4 | 110,3 |
| 1969 | 542 | 94,4 | 34,4 | 144,7 |
| 1970 | 870 | 24,5 | 237,0 | 381,7 |
| 1971 | 569 | 90,0 | 35,5 | 417,2 |
| 1972 | 611 | 82,5 | 24,0 | 441,2 |
| 1973 | 558 | 92,5 | 23,5 | 464,7 |
| 1974 | 10,38 | 5,5 | 33,6 | 498,3 |
| 1975 | 914 | 12,0 | 87,9 | 586,2 |
| 1976 | 835 | 30,5 | 61 | 646,3 |
| 1977 | 833 | 30,0 | 85,2 | 731,5 |
| 1978 | 795 | 42,0 | 115,8 | 847,3 |
| 1979 | 791 | 42,5 | 64,4 | 911,7 |
| 1980 | 1134 | 3,0 | 325,0 | 1236,7 |
| 1986-1995 | - | - | 127,9 | 1364,6 |
| 1998 | 976 | 10,5 | 810,0 | 2174,6 |
| 1999 | 899 | 42,5 | 6,5 | 2181,1 |
| 2001 | 948 | 18,0 | 284,9 | 2466,0 |
| 2008 | 783 | 40,0 | 169,0 | 2635,0 |
| 2010 | 1063 | 5,2 | 73,0 | 2708,0 |

що у країнах Європейського Союзу, де не проводяться такі глобальні трансформаційні процеси, частка перерозподілу ВВП через консолідований бюджет є значно вищою і становить в середньому 47% [8].

Однією з основних вимог до механізмів управління державними природоохоронними програмами є їх висока стійкість. Особливо це стосується програм і проектів протипаводкового захисту територій, що пов'язано з масштабністю соціально-економічних та екологічних наслідків шкідливої дії вод. В Україні негативні наслідки від паводків проявляються на 27% території (165 тис. кв. км.), де проживає майже третина населення. Найбільшої шкоди зазнають гірські та передгірські райони Карпат, половина схилів яких піддається впливу зсувних процесів, а на 70% гірських водозборах у Закарпатській, Івано-Франківській, Львівській та Чернівецькій областях розвиваються сольові явища. За останні 20 років значні паводки, що призвели до виникнення надзвичайних ситуацій у цьому регіоні, спостерігалися в 1980, 1992, 1993, 1995, 1997, 1998, 2001 та 2005 роках.

Недостатній рівень прогнозованості паводків, повеней і підтоплення територій, а також відсутність цілісного протипаводкового комплексу призводить до щорічних збитків у аграрному, промисловому секторах та соціальній сфері економіки, які, за експертними оцінками, становлять 300-400 млн. грн., а в окремі вологі роки досягають 1 млрд. грн. (див. **табл. 1**).

Наведені в табл. 1 значення є неповними, оскільки враховують переважно прямі економічні збитки, тоді як непрямі є також достатньо масштабними. Водночас відсутність повної інформації про обсяг збитків не дозволяє своєчасно і в потрібному обсязі застосувати захисні заходи з попередження та зменшення негативного впливу

стихійних явищ. Часто це навіть ускладнює економічне обґрунтування проектів.

Для ліквідації наслідків паводків щорічно з державного бюджету на виконання державних цільових програм виділяються кошти, за рахунок яких здійснюються облаштування протипаводкового захисту територій. За останні роки для захисту територій в Україні створено комплекс протипаводкових споруд, що включають 3,5 тис. км дамб обвалування річок, 1,2 тис. км берегозакріплюваних споруд, понад 600 насосних та компресорних станцій для перекачування надлишків води.

Поряд із цим, оцінюючи наявний протипаводковий комплекс захисту територій в Україні, слід визнати, що він є недостатнім і вимагає значної реконструкції та розбудови. Захисні споруди були побудовані в різний час і розраховані на різну забезпеченість паводків, більша частина з них – для вирішення локальних завдань. Тому вони не утворюють єдиного комплексу протипаводкових споруд, розрахованого на надійний захист територій від паводків різної забезпеченості. Попри те, що державні програми щодо протипаводкового захисту територій спрямовані на вирішення цієї проблеми, стан їх виконання не дозволяє в найближчому майбутньому їх реалізувати (приклад однієї з найбільш масштабних програм див. у **табл. 2**).

До того ж потрібно враховувати кліматичні зміни, що спостерігаються у світі та в Україні, які загострюють масштаб проблеми. Зокрема, простежується тенденція до зниження температури повітря впродовж теплої пори року. Це призводить до зменшення випаровування, зростання вологості верхнього шару ґрунту. У свою чергу тенденція зростання температур взимку сприяє тому, що паводконебезпечний період розтягується мало не на весь рік [9]. Так, за останніх 50 років середня температура січня підвищилась на 2-3° С, а липня – навпаки зменшилась. При цьому зареєстровано й збільшення річної кількості опадів. Зазначені зміни кліматичних чинників призводять до збільшення природної водності річок та кількості паводків на них.

Таким чином, наведені вище дані про причини формування високіх і частих паводків, зумовлені здебільшого глобальними змінами клімату та його циклічністю, а також впливом їх на водність річок, свідчать, що саме чинники природного походження останнім часом були однією з головних причин виникнення та прояву стихійних явищ і процесів, пов'язаних зі шкідливою дією вод. Зазначимо, що неабиякий вплив мають техногенні чинники, адже їх негативний вплив весь час посилюється. За даними інституту «Укрводпроект», збитки що завдаються паводками цивільним і промисловим об'єктам та сільськогосподарським угіддям, на 70% є наслідком безгосподарності [10].

Для вирішення наведених проблем потрібно здійснювати великі капіталовкладення у протипаводковий захист територій. Проте механізми фінансування, закладені в державних цільових програмах, не функціонують, про що свідчить системне невиконання планових обсягів програм (див. **табл. 3**).

Внаслідок нестачі бюджетних коштів зовсім не фінансувалися державні цільові програми протизсувних заходів та відселення населення із зсувонебезпечних територій.

Аналіз інформації, наведеної в табл. 3, свідчить що недофінансування програм становить майже мільярд гривень, при цьому місцеві органи влади майже не беруть фінансової участі у реалізації програм, хоча збитки, завдані стихією, мають переважно локальний масштаб (див. **рис.**). Тому місцеве населення та бізнес беруть фінансову участь

Таблиця 2. Виконання «Програми комплексного протипаводкового захисту в басейні р. Тиси Закарпатської області на 2006-2015 роки» за 2006-2011 роки

| Протипаводкові заходи | Од. виміру | Передбачено програмою | Виконання програми | | | | | | Разом | |
|--------------------------|------------|-----------------------|--------------------|------|------|------|------|------|--------|------|
| | | | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | абсол. | % |
| Захисні дамби | км | 907 | 19,6 | 29,1 | 31,4 | 25,7 | 12,5 | 9,5 | 137,5 | 15,2 |
| Берегоукріплення | км | 118 | 8,6 | 10,5 | 8,2 | 17,6 | 4,6 | 1,7 | 55,7 | 47,2 |
| Захист населених пунктів | шт. | 500 | 13 | 16 | 22 | 22 | 10 | 5,0 | 96,0 | 19,2 |
| Захист с/г угідь | тис га | 200 | 7 | 9 | 14 | 18 | 11 | 6,0 | 75,1 | 37,6 |

Таблиця 3. Стан фінансування протипаводкових заходів у 2007-2011 роках у розрізі джерел фінансування

| Басейни річок | Значення за джерелами фінансування, млн. грн. | | | | | | | | |
|-------------------|---|---------------|----------------------|-----------------|-------------|----------------------|---------------|---------------|----------------------|
| | Державний бюджет | | | Місцевий бюджет | | | Разом | | |
| | План | Факт | Виконання плану, у % | План | Факт | Виконання плану, у % | План | Факт | Виконання плану, у % |
| Дніпро | 618,7 | 114,6 | 19% | 121,6 | 21,3 | 18% | 740,3 | 135,9 | 18% |
| Південний Буг | 58,7 | 5,13 | 9% | 24,2 | 0 | 0% | 82,9 | 5,13 | 6% |
| Сіверський Донець | 91,2 | 32,6 | 36% | 25,3 | 3,9 | 15% | 116,5 | 36,5 | 31% |
| Десна | 138,3 | 39,3 | 28% | 22,4 | 0 | 0% | 160,7 | 39,3 | 24% |
| Дунай | 194,5 | 96 | 49% | 43,8 | 2,1 | 5% | 238,3 | 98,1 | 41% |
| Всього | 1101,4 | 287,63 | 26% | 237,3 | 27,3 | 12% | 1100,4 | 216,83 | 20% |

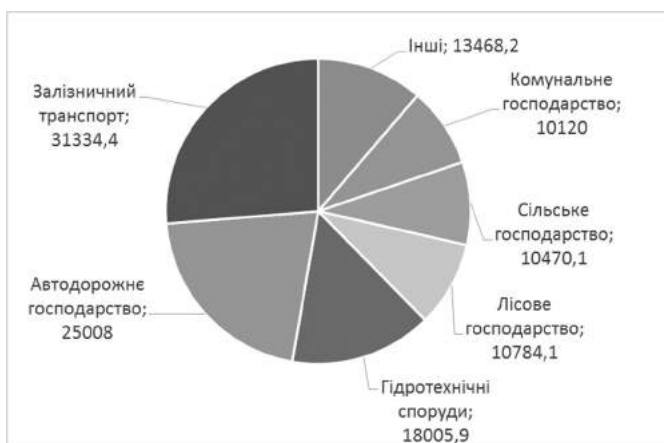
у ліквідації наслідків паводків. Це наводить на думку про доцільність розроблення механізмів фінансування протипаводкових програм на умовах державно-приватного партнерства.

Вихідною інформацією для обґрунтування схеми протипаводкового захисту територій є визначення обсягу попереджених збитків та вартість споруд протипаводкового захисту. На нашу думку, показником вибору оптимальної схеми протипаводкового захисту чи конструкцій протипаводкових споруд буде мінімум приведених витрат на одиницю попереджених збитків. Тобто попереджені збитки від паводків – це втрати суспільства, яких вдалось уникнути, попередити в результаті цілеспрямованої діяльності людини, у тому числі шляхом влаштування протипаводкового захисту території.

Вважаємо що, попереджені збитки формуються за рахунок: економічних збитків (прямих і непрямих); екологічних збитків (погіршення стану навколишнього природного середовища); соціальних збитків, пов'язаних з умовами проживання населення та станом його здоров'я. Такий підхід дозволяє не лише обґрунтувати рішення щодо вибору оптимального проекту капіталовкладень, а й може лежати в основі подальшого процесу планування організаційно-економічного механізму реалізації природоохоронного проекту (Project Realization Institutional Mechanism).

У теорії проектного менеджменту розроблено належний методичний інструментарій формування організаційно-економічних механізмів управління проектами та програмами [11]. Разом з цим формування моделей організаційно-економічної взаємодії учасників природоохоронного проекту повинно здійснюватися з урахуванням таких особливостей:

- територіальна єдність суб'єктів господарювання, що можуть бути включені до складу учасників природоохоронного проекту;
- значні екологічні наслідки реалізації проектів для суб'єктів господарювання та фізичних осіб, що розташовані територіально близько до зони реалізації проекту;
- технологічна єдність інженерної інфраструктури природоохоронних об'єктів, що потребує включення до складу учасників проекту всіх суб'єктів, на території яких розташовані її елементи;

Рисунок. Розміри збитків, завданих об'єктам у період проходження паводку 1998 року, тис. грн.


□ використання для реалізації проекту суспільно значимих ресурсів, що потребує державного регулювання такої діяльності.

Оцінювання і моніторинг якості організаційно-економічного механізму реалізації проекту можна здійснювати, застосовуючи критерії, за допомогою яких оцінюється якість будь-якої відкритої органічної соціально-економічної системи. Виходячи з таких критеріїв, основними об'єктами оцінювання мають бути емерджентність цілої учасники та їх надійність (мотиваційна й організаційна), а також відповідність ступеня надійності учасника його важливості для проекту [12].

Підвищенню ефективності та реалізованості природоохоронних програм сприятиме також запровадження інструментів проектного менеджменту у сфері моніторингу, управління змістом, ризиками та змінами, які на сьогодні, як було акцентовано вище, не мають системного характеру, що призводить до хронічного невиконання планових показників та цілей програм. Унаслідок цього під загрозою опиниться реалізація стратегічних напрямів протипаводкового захисту території на основі науково обґрунтованих рішень, спрямованих на попередження можливих техногенно-екологічних катастроф у майбутньому, створення безпечних умов проживання людини в екологічно небезпечних регіонах та відновлення природного середовища, а також вирішення питань формування та здійснення державної екологічної політики України на шляху до її сталого розвитку.

Застосування запропонованих підходів до управління природоохоронними проектами на засадах методології проектного менеджменту дасть змогу зменшити ентропію організаційно-економічних механізмів проектів і програм та створить передумови для успішної їх реалізації.

ЛІТЕРАТУРА

1. Овчаренко І. І. Економіко-екологічне оцінювання ефективності інвестицій у протипаводковий захист територій / автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата економічних наук за спеціальністю 08.00.06 – економіка природокористування та охорони навколишнього середовища. – Рівне: НУВГП, 2013. – 24 с.
2. Економічна оцінка державних пріоритетів технологічного розвитку / за ред. д-ра екон. наук Ю. М. Бажала. – К.: Ін-т екон. прогнозув., 2002. – 320 с.
3. Закон України «Про державні цільові програми», від 18.03.2004 р. № 1621-IV.
4. Порядок проведення державної експертизи інвестиційних проектів / затверджений Постановою КМУ від 18.07.2012 р. № 683.
5. Порядок проведення на конкурсних засадах оцінки та відбору інвестиційних проектів, що передбачають залучення коштів державного бюджету / затверджено постановою КМУ від 25.11.99, № 2145.
6. Национальный доклад «О ходе и результатах реализации в 2012 году государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 годы / утверждён Распоряжением Правительства Российской Федерации от 08.05.2013 г. № 753-р.
7. Литвинова Н. Вместо стратегии – план по валу // Эксперт, № 19 (850) от 13.05.2013 г.
8. Комарова І. В. Доходи і видатки консолідованих бюджетів країн СНД / І. Комарова / Вісник Бердянського університету менеджменту і бізнесу № 2 (10), 2010–С. 120-127 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/vbumb/2010_2/22.pdf.
9. Вишневський В. І. Про зміни клімату і стоку річок в Україні / В. І. Вишневський // Меліорація і водне господарство. – 1996. – Вип. 83. – С. 72-81.
10. Горбань С. Уроки паводка на Закарпатті / Станіслав Горбань // Українська газета, 2000. – С. 8.
11. A guide to the project management body of knowledge (PMBOK® guide) Fourth Edition ©Project Management Institute, Four Campus Boulevard, Newtown Square, PA 19073-3299 USA, 2008.
12. Гуменюк В. Я., Костюкевич Р. М. Матричний метод аналізу надійності і взаємодії учасників територіального проекту // Вісник Тернопільської академії народного господарства. Випуск 7/3. – Видавництво ТАНГ «Економічна думка», 2002. – С. 53-57.