

*Комісарук Н. О.,
аспірант кафедри адміністративного та фінансового права
Національного університету біоресурсів
і природокористування України*

ЩОДО ПРОБЛЕМИ ВПЛИВУ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ НА БЮДЖЕТНЕ ФІНАНСУВАННЯ ПРИРОДООХОРОННИХ ЗАХОДІВ

Анотація. Одним із напрямків євроінтеграційної політики України є забезпечення екологічної безпеки шляхом проведення низки природоохоронних заходів. Для фінансування цільових екологічних програм з державного бюджету виділяються кошти, які використовуються не повністю, зокрема через застосування органами державної влади неефективних методів управління. Тому важливе значення для покращення бюджетного фінансування природоохоронних заходів має використання інноваційних та більш дієвих методів державного управління.

Ключові слова: управлінська діяльність, цільова екологічна програма, планування, програмно-цільовий метод, цикл Демінга.

Постановка проблеми. На сьогоднішній день Україна декларує своє прагнення до євроінтеграції. Тому природоохоронні пріоритети, повноцінне та своєчасне фінансування цільових екологічних програм, приведення системи державного управління в природоохоронній сфері, показників якості до рівня європейських вимог, дотримання вимог міжнародних природоохоронних зобов'язань та національного природоохоронного законодавства є обов'язковими умовами. У цьому напрямку в 2010-2012 роках Україна досягла певного прогресу: були розроблені та прийняті Закон України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 р.», а також Національний план дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011-2015 рр.

Однак фінансово-економічний механізм природокористування є дуже складним, адже він стосується всіх сторін екологічної політики та управлінської діяльності в сфері охорони навколишнього середовища, є невід'ємною частиною процесу планування. Ситуація ускладнюється економічною кризою та застосуванням органами державної влади неефективних методів управління. У зв'язку з адміністративною реформою, змінами в природоохоронному законодавстві, змінами самих засад використання природних ресурсів в Україні, державному плануванні, новими особливостями державного управління в природоохоронній сфері, умовами розвитку громадянського суспільства та іншими внутрішніми і зовнішніми викликами для довкілля, новими міжнародними зобов'язаннями України постала потреба в пошуку інноваційних та більш дієвих методів державного управління в сфері бюджетного фінансування природоохоронних заходів.

Метою статті є висвітлення методів державного управління в сфері охорони навколишнього природного

середовища та з'ясування їх впливу на бюджетне фінансування природоохоронних заходів.

Викладення основного матеріалу дослідження. Відповідно до статті 6 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 року № 1264-ХІІ для проведення ефективної та цілеспрямованої діяльності по організації і координації заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, забезпечення екологічної безпеки, раціонального використання і відтворення природних ресурсів на перспективу, органами державного управління розробляються і приймаються державні цільові, міждержавні та місцеві програми. З одного боку, цільові екологічні програми без фінансування є пустими деклараціями [3]. А з іншого боку, бюджетне фінансування має відбуватись за програмно-цільовим методом, який визначений у ст. 2 ч. 42 Бюджетного кодексу як «метод управління бюджетними коштами для досягнення конкретних результатів за рахунок коштів бюджету із застосуванням оцінки ефективності використання бюджетних коштів на всіх стадіях бюджетного процесу» [1].

У вересні 2002 року уряд прийняв розпорядження «Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі». Визначено такі основні складові бюджетної програми, як мета і завдання, напрями діяльності та результативні показники. Відповідно до цього розпорядження метою бюджетної програми є законодавчо визначені основні цілі, яких необхідно досягти в результаті виконання конкретної бюджетної програми. Завданнями бюджетної програми вважаються конкретні цілі, яких необхідно досягти в результаті виконання бюджетної програми протягом відповідного бюджетного періоду, які можна оцінити за допомогою результативних показників. Напрями діяльності – конкретні дії, спрямовані на виконання завдань бюджетної програми, з визначенням напрямів витрачання бюджетних коштів, які повинні відповідати завданням і функціям головного розпорядника бюджетних коштів; крім того, їх визначення забезпечує реалізацію бюджетної програми в межах коштів, виділених на реалізацію цієї мети. Результативні показники – це кількісні та якісні показники, що характеризують результати виконання бюджетної програми й підтверджуються статистичною, бухгалтерською та іншою звітністю, які дають можливість здійснити оцінку використання коштів на виконання бюджетної програми [4].

Питання формування державних цільових програм достатньо врегульовано нормативними документами. За останні 20 років в Україні прийнято велику кількість нормативно-правових актів, основні з яких: Закон України

«Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» (від 23 березня 2000 р. № 1602-III); Закон України «Про державні цільові програми» (від 18 березня 2004 року № 1621-IV); Постанова Кабінету Міністрів України від 10 червня 2003 року № 621 «Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проекту державного бюджету»; Постанова Кабінету Міністрів України від 31 січня 2007 року № 106 «Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм».

Для успішної реалізації державних цільових програм вважається доцільним застосування нової системи керування в рамках сучасного менеджменту, який, як свідчить досвід розвинених країн, дозволяє координувати та інтегрувати зусилля на більш високому професійному рівні. Використання нових методів адміністративного управління дозволяє підвищити ефективність реалізації програм і ступінь досягнення програмних цілей.

На практиці процес планування має низку серйозних недоліків, які мають вплив на процеси фінансування цільових екологічних програм. Особливо важливим для повного і своєчасного фінансування цільових екологічних програм є застосування коректних управлінських методів. На нашу думку, для отримання ефекту від прийняття управлінських рішень доцільно застосовувати статистичні методи на всіх етапах управлінської діяльності. Будь-якій управлінській діяльності притаманна циклічність, у теорії менеджменту наводиться так званий цикл Демінга. Застосування циклу Демінга не обмежується лише виробництвом, його можна розповсюдити на управлінську діяльність органів державної влади. Цикл Демінга являє собою модель безперервного поліпшення процесів, цикл PDCA означає плануй (Plan), роби (Do), перевіряй (Check), покращуй (Act). Застосування цієї моделі в різноманітних областях діяльності дозволяє ефективно керувати цією діяльністю на системній основі. Методологія PDCA являє собою найпростіший алгоритм дій органів державної влади з управління процесом виконання цільових екологічних програм і досягнення їх цілей. Цикл управління починається з планування. Планування: визначення цілей і засобів, необхідних для досягнення цілей (тобто визначення комплексу природоохоронних заходів), планування робіт по досягненню цілей, планування виділення і розподілу необхідних ресурсів (виділення коштів для фінансування цільових екологічних програм). Наступний етап – виконання, тобто виконання запланованих робіт. Подальший етап перевірка, що означає збір інформації та контроль результату на основі ключових показників ефективності, виявлення та аналіз відхилень, встановлення причин відхилень [2].

Заключним етапом є покращення (коректування), тобто прийняття заходів щодо усунення причин відхилень від запланованого результату, зміни в плануванні та розподілі ресурсів.

В європейських країнах цикли Демінга застосовується для оцінки недоліків попередньої практики, а зроблені висновки використовуються для покращення подальшої. На жаль, в Україні ці цикли є неповними – стадія перевірки, яка має бути пов'язана з офіційним звітуванням про підсумки виконання програми або фінансування конкретних заходів, зазвичай ігнорується. У більшості випадків звіти

або взагалі відсутні, або є суто формальними і не дають бажаного ефекту для покращення управлінської практики. Використовуються неточні дані та застосовуються неефективні методи.

В Міністерстві екології та природних ресурсів України, на відміну від будь-якої проектної установи, де в технічному архіві чітко фіксується вся випущена проектна документація, досі не існує архіву для постійної фіксації документів управлінської діяльності, які і є головною продукцією міністерства. При зміні кадрового складу документація минулих років в різних підрозділах часто втрачається. Через це стає дедалі важче системно аналізувати управлінську діяльність міністерства за увесь період його існування [6]. Тому нами пропонується створити при Міністерстві екології та природних ресурсів України архів документів з управлінської діяльності, до якого повинна також подаватися звітність про виконання цільових екологічних програм. Введення цього архіву дасть змогу управлінцям проаналізувати управлінські рішення за минулі роки, щоб урахувати недоліки при прийнятті таких рішень в майбутньому.

Висновки. На сьогоднішній день вирішення екологічних проблем входить до розряду державних завдань з найвищим пріоритетом. Стан, що склався в Україні, інакше як «екологічна криза» кваліфікувати неможна. Фінансування природоохоронної діяльності недостатнє, виділені кошти використовуються не повністю та неефективно, зокрема через інституційну та кадрову неспроможність налагодити ефективне планування, управління та контроль за рухом природоохоронних коштів, а також через неналежний рівень прозорості, звітності та участі громадськості.

Питома вага неефективного використання коштів державного бюджету з порушенням законодавства становить близько 60% від загального обсягу фінансування. Тому основні проблеми полягають не в коштах, а в недосконалому організації управління виконання державних цільових екологічних програм.

Розробка нових методів управління зі складною інтегрованою системою різнопланових заходів з охорони навколишнього середовища, побудова цілісного загальнонаціонального механізму її регулювання належать до фундаментальних завдань державного управління.

Література:

1. Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс]. (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, № 50–51, ст. 572) – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2542-14>.
2. Менеджмент якості : Навчальний посібник / Шаповал М.І. – Київ, 2007. – 471 с.
3. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 червня 1991 року [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>.
4. Про схвалення концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі : Розпорядження Кабінету міністрів України № 538-р від 14 вересня 2002 року [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/>
5. Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм – (Постанова КМУ від 31 січня 2007 р. № 106) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mns.gov.ua/content/laws>.
6. Щорічна доповідь НУО «Громадська оцінка процесу реалізації національної екологічної політики у 2012 році», – 2013.

Комисарук Н. А. О проблеме влияния управленческой деятельности на бюджетное финансирование природоохранных мероприятий

Аннотация. Одним из направлений евроинтеграционной политики Украины является обеспечение экологической безопасности путем проведения ряда природоохранных мероприятий. Для финансирования целевых экологических программ из государственного бюджета выделяются средства, которые используются не в полном объеме, в частности из-за применения органами государственной власти неэффективных методов управления. В связи с этим особое значение для улучшения бюджетного финансирования природоохранных мероприятий имеет использование инновационных и более эффективных методов государственного управления.

Ключевые слова: управленческая деятельность, целевая экологическая программа, планирование, программно-целевой метод, цикл Деминга.

Komisaruk N. On the impact of management activities on public funding of environmental measures

Summary. One of the objectives of Ukraine's European integration policy is to ensure environmental safety through a number of environmental measures. State budget funds are allocated for funding of target-oriented environmental programs, which funds are not fully utilized due to inefficient methods of management applied by public authorities. Therefore, the use of innovative and more efficient methods of public management is significant for improvement of public funding of environmental measures.

Key words: management activities, target-oriented environmental program, planning, target-oriented method, the Deming cycle (PDCA).