

## ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕТОДИКИ ОЦІНКИ ЗМІСТУ І ЕФЕКТИВНОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ЦІЛЬОВИХ ЕКОЛОГІЧНИХ ПРОГРАМ В УМОВАХ СТАЛОГО РОЗВИТКУ

*Одним з найважливіших механізмів підвищення результативності інвестиційної діяльності в екологічні проекти в умовах сталого розвитку, є застосування програмно-цільових принципів організації управління природоохоронною діяльністю. У відповідності з цими принципами будь-який фінансовий проект, в т. ч. й екологічний, потребує оцінки ефективності. У свою чергу, зростає актуальність проблеми підвищення результативності екологічних проектів, особливо в контексті світових тенденцій розвитку в сфері екологічно орієнтованого економічного зростання. Екологічні цільові програми є інтегративним, найбільш дієвим та таким що відповідають принципу державного регулювання екологічної політики інструментом, вдале застосування якого дозволяє найбільш ефективно вирішувати складний комплекс проблем, пов'язаних з напруженим станом навколишнього середовища України.*

*Розв'язання проблеми перетворення системи екологічних цільових програм на ефективний інструмент здійснення середньо- та довгострокової державної політики є складною задачею, вирішення якої потребує спільних зусиль центральних органів виконавчої влади та регіонів, запровадження взаємопов'язаних змін в бюджетній сфері, а також в інвестиційній, промисловій та інших видах загальнодержавної політики та їх законодавчого забезпечення.*

*Ключові слова: екологічна програма, сталий розвиток, інвестиції, управління природоохоронною діяльністю.*

KRAVCHYK YURIY  
Khmelnitskyi National University

## IMPROVING THE METHODOLOGY FOR ASSESSING THE CONTENT AND EFFECTIVENESS OF TARGETED ENVIRONMENTAL PROGRAMS IN TERMS OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT

*One of the most important mechanisms for increasing the effectiveness of investment activities in environmental projects in terms of sustainable development is the application of program-target principles of environmental management. In accordance with these principles, any financial project, including environmental, requires evaluation of efficiency. In turn, the urgency of the problem of improving the effectiveness of environmental projects is growing, especially in the context of global development trends in the field of environmentally oriented economic growth. Environmental target programs are an integrative, most effective and in line with the principle of state regulation of environmental policy tool, the successful application of which allows you to most effectively solve a complex set of problems related to the stressful environment of Ukraine.*

*Solving the problem of transforming the system of environmental target programs into an effective tool for implementing medium- and long-term public policy is a difficult task, the solution of which requires joint efforts of central executive bodies and regions, the introduction of interrelated changes in the budget sphere, as well as investment, industrial and other types of national policy and their legislative support.*

*Key words: ecological program, sustainable development, investments, management of nature protection activity.*

### Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями

Одним з найважливіших механізмів підвищення результативності інвестиційної діяльності в екологічні проекти, є застосування програмно-цільових принципів організації управління природоохоронною діяльністю. У відповідності з цими принципами будь-який фінансовий проект, в т. ч. й екологічний, потребує оцінки ефективності. У свою чергу, зростає актуальність проблеми підвищення результативності екологічних проектів, особливо в контексті світових тенденцій розвитку в сфері екологічно орієнтованого економічного зростання [5]. Екологічні цільові програми є інтегративним, найбільш дієвим та таким що відповідають принципу державного регулювання екологічної політики інструментом, вдале застосування якого дозволяє найбільш ефективно вирішувати складний комплекс проблем, пов'язаних з напруженим станом навколишнього середовища України.

### Аналіз досліджень та публікацій

Основні проблеми економіки природокористування та сталого розвитку викладені в працях Л.С.Гринів, В.Г.В'юна, О.М.Білоусова, В.В.Горлачука, А.Я.Сохнича, М.М. Лук'янчикова, І.П. Глазиріна, Л.І.Абалкіної, А.Ш. Ходжаєва, А.П. Москаленко, Б.Б. Захожої, Н.Ф.Рейсмерса, Т.Н. Губайдуліної, Е.В. Гірусова, К. Шерам, Д. Медоуза, Р.Констанзи, Г. Дейлі, Р. Макінтайра, Л.І. Якобсона, Г.А. Фоменко, П.В. Касьянова, О.А. Верейник та інших вчених.

### Формулювання цілей статті

Метою статті є вдосконалення методики оцінки змісту цільових екологічних програм в умовах сталого розвитку.

### Виклад основного матеріалу

Потрібно відмітити, що економічний механізм регулювання узгодження еколого-економічних

інтересів у сфері раціонального природокористування включає в себе як ринкове саморегулювання, так і державне регулювання, яке, за звичай, домінує. Надто значну роль у стимулюванні інвестиційної діяльності має державний рівень, на якому формується законодавча база, тому проблему щодо реальних економічних інструментів стимулювання інвестиційної діяльності на регіональному рівні необхідно розглядати у взаємозалежності з державним рівнем регулювання природокористування. Необхідно зауважити, що реалізація інвестиційних проєктів може по-різному впливати на стан навколишнього природного середовища, що є підставою для класифікації інвестиційних проєктів залежно від ступеню й напрямку впливу їх реалізації на навколишнє природне середовище на наступні групи:

- екодеструктивні інвестиційні проєкти, які спрямовані на досягнення економічних результатів за рахунок, з одного боку, збільшення обсягів споживання первинних природних ресурсів, а з іншого – техногенного забруднення навколишнього середовища;

- екоконструктивні інвестиційні проєкти, реалізація яких спрямована на скорочення або абсолютне запобігання техногенних забруднень навколишнього середовища й економію первинних природних ресурсів;

- екологічно нейтральні інвестиційні проєкти, під час реалізації яких відсутнє споживання первинних природних ресурсів та вплив на навколишнє природне середовище. Гальмування реалізації екоконструктивних проєктів, які мають вагомое еколого-економічне та соціальне значення для розвитку суспільства, зумовлене відсутністю потужних джерел інвестиційного забезпечення (вітчизняних і закордонних), з одного боку, та стимулювання раціонального природокористування, з іншого.

Необхідно наголосити, що останніми роками спостерігаються позитивні тенденції щодо удосконалення механізму управління ЕЦП:

- збільшується частка фінансування;

- спостерігаються намагання систематизації та об'єднання програм для більш комплексного вирішення завдань охорони та відтворення довкілля;

- враховується попередній досвід реалізації

Однак, аналіз виконання екологічних цільових програм в Україні свідчить про наявність суттєвих прорахунків при застосуванні їх як інструменту екологічної політики.

З огляду на комплексний характер природоохоронних цільових програм, для підвищення їх ефективності та дієвості необхідно не тільки удосконалити стандарти розробки, процедури затвердження та механізми реалізації, а й докорінно переглянути систему екологічних цільових програм, що вже склалася з метою її уніфікації та оптимізації [1]. Враховуючи, що більшість екологічних цільових програм реалізується протягом досить тривалого часу (більше п'яти років), а стан їх виконання внаслідок вищезазначених недоліків є неповним, неефективним та несистемним, прискіплива ревізія наявних програм є першочерговим завданням. Необхідно оцінити ефективність виконання та доцільність продовження реалізації наявних та вибудувати струнку систему управління формуванням та реалізацією нових інтегральних програм.

Для підвищення ефективності функціонування системи державних цільових програм необхідно:

удосконалити регламентацію механізмів і процедур інституту державних цільових програм. Для цього Кабінету Міністрів України слід удосконалити порядок розроблення та виконання програм, в якому регламентувати: посилення контролю за реалізацією державних цільових програм шляхом уточнення функцій державного замовника-координатора щодо його відповідальності за підготовку і реалізацію та підвищення вимог до державних замовників стосовно фінансування передбачених заходів, особливо в питанні залучення надійних та прогнозованих джерел позабюджетного фінансування для забезпечення скорочення частки бюджетного фінансування та можливості маневрування при недофінансуванні заходів державних цільових програм за рахунок коштів державного бюджету; розробити та законодавчо закріпити механізм запровадження експертних перевірок за ходом виконання державних цільових програм, цільовим та ефективним використанням коштів для виявлення та усунення недоліків у системі державних цільових програм;

вирішити питання щодо кодифікації державних цільових програм у межах Бюджетної класифікації для налагодження оперативного моніторингу фінансування державних цільових програм з боку Мінфіну та Держказначейства і забезпечення відкритості і прозорості процедур виділення та спрямування бюджетних коштів на фінансування заходів державних цільових програм;

оптимізувати структуру державних цільових програм за рахунок виключення з їх переліку тих, які не відповідають першочерговим пріоритетам розвитку, що дозволить сконцентрувати кошти на вирішенні пріоритетних задач та привести у відповідність потребу у фінансуванні програм з реальними можливостями бюджету і забезпечити повне фінансування програм у визначені терміни;

запровадити науково-обґрунтовану методологію оцінки ефективності державних цільових програм для забезпечення методичної та організаційної єдності у процесі проведення щорічних перевірок ходу реалізації цільових програм. Ця методологія має поєднувати формалізовану процедуру розрахунку та експертних оцінок.

Для посилення контролю за реалізацією державних цільових програм потрібно:

- уточнити функції державного замовника-координатора щодо його відповідальності за підготовку і

реалізацію державних цільових програм, їх фінансування, координацію діяльності державних замовників, надання звітності про хід реалізації програми та ввести персональну відповідальність за виконання державних цільових програм, а саме – кінцеві результати та цільове і ефективне витрачання коштів;

- зобов'язати замовника до початку реалізації державної цільової програми затверджувати та подавати до Міністерства економічного розвитку і торгівлі України положення про управління реалізацією державної цільової програми, яке визначатиме:

- порядок формування організаційно-фінансового плану реалізації державної цільової програми;  
- механізми коригування програмних заходів та їх ресурсного забезпечення в ході реалізації державної цільової програми;

- процедуру забезпечення публічності моніторингу реалізації заходів програми;  
- підвищити вимоги до державних замовників стосовно фінансування заходів державних цільових програм за рахунок позабюджетних джерел;

- розробити механізм компенсації при недофінансуванні програм долі фінансування за рахунок коштів державного бюджету з позабюджетних джерел;

- підвищити вимоги до щорічної звітності, що надходить від державних замовників про хід виконання державних цільових програм;

- відпрацювати механізм експертних перевірок за ходом виконання державних цільових програм, цільовим та ефективним використанням коштів для виявлення недоліків у системі державних цільових програм та розробки заходів по їх усуненню.

Також задля найуспішнішої реалізації ходу виконання державних цільових програм ми вважаємо доцільним застосування нової системи керування в рамках сучасного менеджменту - контролінгу, який, як свідчить досвід розвинених країн, дозволяє координувати та інтегрувати зусилля на більш високому професійному рівні. Використання контролінгового механізму дозволяє підвищити ефективність реалізації програм і ступінь досягнення програмних цілей.

На підприємствах контролінг виник унаслідок гострої необхідності більш прозорого представлення фінансових потоків для ухвалення оптимальних управлінських рішень з урахуванням того, що «класичні» інструменти (наприклад, баланси), що застосовувалися раніше, не могли це забезпечити, зважаючи на зростаючу складність і комплексність всього виробничо-господарського процесу.

Загалом, на нашу думку, застосування таких методів як екологічний баланс, екологічний контролінг, екологічний облік та екологічний аудит, а також управління якістю навколишнього природного середовища є не просто можливим а навіть необхідним у методиці обліку інвестиційних цільових екологічних програм.

Так, у країнах Західної Європи відповідно до проекту міжнародного стандарту ISO 14010 останнім часом здобула визнання така галузь діяльності, як екологічний аудит, що є одним із найефективніших інструментів економіко-екологічного контролю у процесі становлення ринкової економіки. Екологічний аудит виступає як інструмент управління та забезпечення виконання вимог природоохоронного законодавства України. До функцій екологічного аудиту має входити розробка стратегічних планів поліпшення екологічних показників матеріального виробництва. Зіставлення результатів аудиту з вимогами нормативних документів дасть змогу виробити план дій для коригування технологічних процесів і переналадження обладнання, що є одними із першочергових завдань для початку розробки проекту цільової інвестиційної програми.

Підприємства часто використовують прямі інвестиції з метою ухилення від сплати податків. Цьому сприяє податкове законодавство країни-отримувача інвестицій, якщо в ньому не передбачено заходів щодо запобігання цим процесам:

- технології, які надаються країнами-інвесторами, зазвичай, не є передовими та сучасними;  
- є відтік інтелектуального кадрового потенціалу. Цьому сприяє різниця в оплаті праці в різних країнах; отже, деяка частина провідних спеціалістів і науковців переїжджає до країн з більш високим рівнем оплати праці;

- іноземні компанії сприяють експорту своєї продукції і негативно впливають на аналогічний імпорт конкурентів [2];

- у практиці зустрічаються випадки корупції, підкупу місцевої влади іноземними інвесторами [3]. Однак слід визнати, що регіональні потреби в прямих капіталовкладеннях значно перевищують існуючу на вітчизняному фінансовому ринку інвестиційну пропозицію [4].

#### **Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі**

Розв'язання проблеми перетворення системи екологічних цільових програм на ефективний інструмент здійснення середньо- та довгострокової державної політики є складною задачею, вирішення якої потребує спільних зусиль центральних органів виконавчої влади та регіонів, запровадження взаємопов'язаних змін в бюджетній сфері, а також в інвестиційній, промисловій та інших видах загальнодержавної політики та їх законодавчого забезпечення.

**Література**

1. Галайко В.В. Совершенствование механизма охраны окружающей среды / В.В. Галайко, Т.А. Виноградова // Экономика природопользования – 2008. – №: 6. – С. 17-36
2. Веклич О.О. Сучасні тенденції фінансового забезпечення природоохоронної діяльності в Україні / О.О. Веклич // Фінанси України – 2009. – №: 11. – С. 20-34
3. Боков В.А. Основы экологической безопасности / В.А. Боков, А.В. Лущик. – Симферополь: Сонат, 1998. – 223 с.
4. Балацкий О.Ф. О экономическом ущербе, наносимом окружающей среде / О.Ф. Балацкий // Материалы конференции «Устойчивое развитие: проблемы и перспективы» – 2005. – С. 31-37
5. Кравчик Ю. В. (2012). Методологические подходы к оценке эффективности реализации природоохранных мероприятий. Эффективная экономика, (10), 250.

**References**

1. Halaiko V.V. Sovershenstvovanye mekhanizma okhrani okruzhaiushchei sredi / V.V. Halaiko, T.A. Vynogradova // Ekonomyka pryrodopolzovanyia – 2008. – №: 6. – S. 17-36
2. Veklych O.O. Suchasni tendentsii finansovoho zabezpechennia pryrodookhoronnoi diialnosti v Ukraini / O.O. Veklych // Finansy Ukrainy – 2009. – №: 11. – S. 20-34
3. Bokov V.A. Osnovy ekolohycheskoi bezopasnosti / V.A. Bokov, A.V. Lushchik. – Simferopol: Sonat, 1998. – 223 s.
4. Balatskyi O.F. O ekonomycheskom usherbe, nanosymom okruzhaiushchei srede / O.F. Balatskyi // Materyaly konferentsyy «Ustoichyvoe razvytye: problemy y perspektyvy» – 2005. – S. 31-37
5. Kravchik Yu. V. (2012). Metodolohycheskye podkhodi k otsenke efektyvnosti realizatsyy pryrodookhrannikh meropryiatyi. Effektyvnaia ekonomyka, (10), 250.

Надійшла / Paper received : 27.08.2020  
Надрукована / Paper Printed : 28.09.2020