

систему. Економіка і добробут усіх членів суспільства мають зростати водночас із зменшенням використання ресурсів і забруднень.

#### *Література*

1. *Millennium Ecosystem Assessment Ecosystems and Human Well-being: Synthesis*. – Island Press, Washington, DC, 2005. – 84 p.
2. *World Wildlife Fund, UNEP. Living Planet Report 2000*. – Gland: WWF International, 2000. – 68 p.
3. *Daly H. Ecological Economics. Principles and applications* / H. Daly, J. Farley. – Washington: Island Press, 2004. – 454 p.
4. *World Wildlife Fund. Living Planet Report. Available at [Електронний ресурс]*. – Режим доступу: [http://assets.panda.org/downloads/living\\_planet\\_report\\_2008.pdf](http://assets.panda.org/downloads/living_planet_report_2008.pdf). Cited 10.10.09.
5. Дудюк Д. Втрати часу та чистіше виробництво / Д. Дудюк, Л. Загвойська // *Економіка природокористування і охорони довкілля: щорічник наук. праць* / [Б.М. Данилишин (відп. ред.)]; НАН України, Рада по вивченню продуктивних сил України. – К., 2006. – С. 225–235.
6. *Плепис А. Экологическое управление и более чистое производство* / А. Плепис, О. Монт, М. Дуркин. – Лунд: МИИЭЭ, 2001. – 206 с.
7. *Устойчивое развитие Балтийского региона. Серия учебных пособий по программе. Кн. 5: Устойчивое промышленное производство*. – Уппсала: SBR, 1997. – 60 с.
8. *WBCSD. Eco-efficiency. Creating More Value with Less Impact*. – WBCSD, 2000. – 32 p.
9. *World Business Council for Sustainable Development. Cleaner production and Eco-Efficiency. Complementary approaches to Sustainable Development*. – Paris: UNEP, 1998. – 12 p.
10. Загвойська Л. Превентивні стратегії економічного зростання / Загвойська Л. // *Стратегія забезпечення сталого розвитку України: Матеріали міжнар. наук.-практ. конф. Т. 1*. – К.: НАН України, РВПС України, 2008. – С. 73 - 78.
11. *Cristofaro E. Eco-efficienza. Metodologie, strumenti casi di successo* / E. Cristofaro, P. Trucco. – Guerini e Associati, Milano, 2002. – 484 p.
12. *Tojo N. Extended Producer Responsibility as a Driver for Design Change – Utopia or Reality?* / N. Tojo. – Lund: IIIEE, 2004. – 325 p.
13. *Zahvoyska L. Stochastic simulation as an instrument for technological systems environmental performance* / L. Zahvoyska // S. Stec, B. Baraj (Eds.). *Energy and Environmental Challenges to Security (NATO Science for Peace and Security Series C: Environmental Security)*. – Springer, 2009. – P. 391–402.
14. *Fava J. Increasing Demands for Life Cycle Assessments in North America* / Fava J., Baer S., Cooper J. // *Journal of Industrial Ecology*. – 2009. – Vol. 13, Issue 4. – P. 491 – 494. (Published online: 17 Aug 2009. DOI 10.1111/j.1530-9290.2009.00150).

УДК 330.15:330.322.01

**В.М. КОЛМАКОВА**

**Рада по вивченню продуктивних сил України НАН України**

## **ПРОБЛЕМИ ІНВЕСТИЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНИХ ПРОГРАМ**

З переходом України на засади сталого розвитку суттєво зростає потреба в розробці ефективних механізмів інвестиційної політики щодо забезпечення стратегічних цілей у сфері екологічної безпеки та охорони довкілля.

Регулювання інвестиційної діяльності є одним із вагомих чинників економічної державної політики. Її основна мета – формування сприятливого інвестиційного клімату та створення на цьому підґрунті механізмів залучення необхідних фінансових ресурсів та їх ефективного використання. Тому в сучасних умовах одним із пріоритетних напрямів екобезпечного розвитку стає формування ефективного організаційно-економічного механізму стратегічного управління, зокрема, стабільного інвестування програм екологічного спрямування, адекватного сучасним умовам та регіональним особливостям.

Слід зазначити, що дослідженню загальних економічних проблем охорони довкілля та екологічної безпеки в умовах сталого розвитку присвячені роботи таких вітчизняних учених, як Н. Андреєвої, І. Бистрякова, О. Веклич, С. Генсірука, Б. Данилишина, М. Долішнього, С. Дорогунцова, О. Кашенко, Я. Коваля, В. Міщенко, А. Степаненка, І. Синякевича, М. Фащевського, М. Хвесика, С. Харічкова, Є. Хлобистова, Л. Чернюк та ін. Проте методологічні проблеми оптимізації відповідного інвестиційного забезпечення екологічних програм залишаються дискусійними. Зокрема, необхідно враховувати, по-перше, що впровадження відпрацьованих механізмів регулювання інвестиційних процесів в окремих секторах економіки не завжди можуть бути використані у сфері охорони довкілля та екологічної безпеки, якій притаманні певні обмеження й особливості; по-друге, оптимізація інвестиційного забезпечення екологічних програм безпосередньо пов'язана з проблемою розробки стратегічної екологічної оцінки (СЕО) у цьому сегменті економіки.

Дослідження сучасних механізмів державного регулювання розвитку інвестиційних процесів у сфері охорони довкілля, напрацьованих світовою і вітчизняною практикою, свідчать про досить високу ефективність застосування індикативного планування і державного програмування, зокрема у країнах Західної Європи (Франції, Італії, Нідерландах), Японії, Мексиці та інших.

На економічному просторі України також, починаючи з 80-х років минулого століття, набув широкої популярності й активно відпрацьовувався програмно-цільовий метод планування як одна із форм залучення коштів державного бюджету для фінансування проектів, що сприяло розробці й затвердженню низки довгострокових цільових програм на національному й територіальному рівнях. Так, наприклад, за деякими даними, уже на кінець 2000 року загальний перелік усіх наявних цільових програм (загальнодержавних, регіональних, відомчих), які були розроблені й затверджені українським урядом за всі попередні роки, сягнув 240, а їх реалізація потребувала майже 90 млрд. грн. бюджетних коштів, тобто практично два державних бюджети [1, с. 454].

Аналіз виконання екологічних програм показав, що в таких умовах більшість із них не отримала реального фінансового забезпечення і залишилася в найбільш скрутному становищі через традиційний підхід до виділення коштів в охорону довкілля за залишковим принципом.

Таким чином, неузгоджена регуляторна діяльність в Україні за умов реформування системи управління 90-х років та відсутність фінансових коштів призвели не лише до дискредитації програмно-цільового методу як

ефективного механізму управління інвестиційними ресурсами, а й до повного або часткового призупинення фінансового забезпечення значної кількості довгострокових державних програм, зокрема екологічного призначення. Як результат, утворилася низка невирішених екологічних проблем важливого стратегічного значення, які ще й сьогодні не втратили своєї актуальності.

Разом з тим слід зазначити, що впродовж останніх десяти років організаційно-економічне регулювання екологічних процесів в Україні зазнало позитивних змін. Так, створена й діє потужна законодавча та нормативно-правова база в галузі розробки програмних документів. Сучасна державна політика програмування у сфері охорони довкілля та екологічної безпеки втілюється в рамках реалізації низки спеціальних цільових (міждержавних, державних, галузевих, регіональних та місцевих) екологічних програм, які спрямовуються на досягнення визначених екологічних пріоритетів.

Головною метою таких програм, згідно із Законом України "Про державні цільові програми" [2], є здійснення загальнодержавних природоохоронних заходів, запобігання катастрофам екологічного характеру та ліквідація їх наслідків. Статтею 3 цього закону передбачено, що заходи, завдання та показники державних цільових програм включаються до відповідних розділів Державної програми економічного і соціального розвитку України на відповідний рік, повинні враховуватися під час складання проекту Державного бюджету України на відповідний рік шляхом визначення головних розпорядників бюджетних коштів, обсягів видатків на їх реалізацію у складі бюджетних програм та включення центральними органами виконавчої влади з питань фінансів відповідних бюджетних запитів до пропозицій проекту Державного бюджету України.

Обсяг і напрями видатків з бюджету для фінансування природоохоронної сфери визначаються Бюджетним кодексом України, Законом України про Державний бюджет на відповідний рік та рішеннями Верховної Ради АРК і місцевих рад щодо відповідних бюджетів. Починаючи з 2002 року, у видатках бюджету формується розділ "Охорона навколишнього середовища" (КФК 0500). Зокрема, згідно з нормами Бюджетного кодексу здійснюються видатки на державні програми з ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи, охорони природного середовища та ядерної безпеки, попередження й ліквідації надзвичайних ситуацій і наслідків стихійного лиха.

Екологічні розділи представлені також у низці прогностичних і програмних документів економічного і соціального розвитку держави, зокрема:

- прогнозах економічного і соціального розвитку України на середньо- та короткостроковий періоди;
- Державній програмі економічного і соціального розвитку України на короткостроковий період;
- прогнозах економічного і соціального розвитку АРК, областей, районів і міст на середньостроковий період;
- програмах економічного і соціального розвитку АРК, областей, районів і міст на короткостроковий період;
- прогнозах розвитку окремих галузей економіки на середньостроковий період;

– програмах розвитку окремих галузей економіки [3].

Проте дослідження механізмів інвестиційного забезпечення організаційно-економічного регулювання екологічних процесів вказує на недоліки у цій сфері, які будуть розглянуті нижче. Також можна погодитися з думкою спеціалістів [4, с. 20], що досі немає механізмів поєднання екологічної політики з планами та програмами соціально-економічного розвитку на державному і регіональному рівнях, що призводить до низької ефективності вирішення екологічних проблем.

На офіційному сайті Міністерства охорони навколишнього природного середовища [4] зазначається про виконання 10 державних цільових екологічних програм (табл. 1) та понад 150 програм регіонального розвитку у сфері охорони довкілля, при цьому чотири державні цільові програми та близько 30 регіональних екологічних програм перебувають у процесі розробки.

Таблиця 1

**Перелік державних цільових екологічних програм, відповідальним виконавцем яких є Мінприроди\***

Пор. номер	Назва програми	Термін виконання, роки
1	Національна програма екологічного оздоровлення басейну Дніпра та поліпшення якості питної води	1997–2010
2	Загальнодержавна програма формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 роки	2000–2015
3	Загальнодержавна програма охорони та відтворення довкілля Азовського і Чорного морів	2001–2010
4	Програма виконання Конвенції про заборону розробки, виробництва, накопичення і застосування хімічної зброї та про її знищення на 1999-2008 роки	1999–2008
5	Державна науково-технічна програма розвитку топографо-геодезичної діяльності та національного картографування на 2003–2010 роки	2003–2010
6	Комплексна програма реалізації на національному рівні рішень, прийнятих на Всесвітньому саміті зі сталого розвитку, на 2003–2015 роки	2003–2015
7	Програма припинення виробництва та використання озоноруйнівних речовин на 2004–2030 роки	2004–2030
8	Комплексна програма протизсувних заходів на 2005–2014 роки	2005–2014
9	Загальнодержавна програма розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2010 року	2006–2010
10	Державна цільова екологічна програма проведення моніторингу навколишнього природного середовища	2008-2012

\*Джерело: <http://www.menr.gov.ua>

Проте аналіз виконання вказаних програм свідчить про їх постійне недофінансування. Так, наприклад, ступінь фінансового забезпечення

капіталоємних заходів Загальнодержавної програми охорони та відтворення довкілля Азовського і Чорного морів упродовж 2001–2005 років становив лише 46,8% [5, с. 22].

Аналіз виконання державних екологічних програм 2008 р. (табл. 2) показує, що Мінприроди передбачалися кошти в сумі 258,2 млн. грн. на реалізацію семи бюджетних екологічних програм, які в цілому фактично було профінансовано лише на 71,5%. При цьому жодна програма не профінансована в повному обсязі, зокрема вкрай незадовільним є виконання програми з підвищення якості атмосферного повітря – 20,6%.

Таблиця 2

**Виконання державних бюджетних екологічних програм 2008 року,  
млн. грн.\***

Код і назва бюджетної програми	Загальна сума планових видатків	Фактично профінансовано	
		всього	%
2401190 "Моніторинг навколишнього природного середовища та забезпечення державного контролю за додержанням вимог природоохоронного законодавства"	97,5	80,4	82,5
2401230 "Очистка стічних вод"	30,0	24,9	83,0
2401240 "Міжнародне співробітництво у сфері охорони навколишнього природного середовища, сприяння сталому розвитку, екологічній освіті та поширенню екологічної інформації"	6,3	3,9	61,9
2401250 "Поводження з відходами та небезпечними хімічними речовинами, у тому числі на ДП "Горлівський хімічний завод"	69,2	46,6	67,3
2401260 "Формування національної екологічної мережі"	20,0	16,6	83,0
2401290 "Підвищення якості атмосферного повітря"	25,2	5,2	20,6
2401320 "Фінансова підтримка природоохоронної діяльності, у тому числі через механізм здешевлення кредитів комерційних банків"	10,0	6,9	69,0
<b>ВСЬОГО</b>	<b>258,2</b>	<b>184,5</b>	<b>71,5</b>

\*Джерело: за даними Мінприроди України

Таким чином, можна зробити висновок, що на фоні активного сприяння держави розробці і впровадженню екологічних програм залишається низькою ефективність їх фінансового забезпечення у процесі реалізації. На наш погляд, можна виділити основні фактори, які знижують ефективність фінансового забезпечення екологічних програм, що полягають у наступному:

- неузгодженій системній політиці щодо інвестиційного забезпечення екологічних програм з боку центральних та місцевих органів державного управління;
- недостатній гнучкості механізмів коригування у процесі виконання середньо- та довгострокових програм, насамперед необхідності враховувати

обсяги їх недофінансування впродовж попередніх років при формуванні бюджетів усіх рівнів;

– розпорощенні коштів між значною кількістю екологічних програм, зокрема на регіональному рівні;

– обмеженості інвестиційних коштів та скороченні частки капітальних інвестицій на охорону довкілля в загальних обсягах капітальних інвестицій в основний капітал (табл. 3).

Таблиця 3

**Співвідношення капітальних інвестицій в основний капітал та на охорону навколишнього природного середовища по роках\***

Показник	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Капітальні інвестиції в основний капітал, усього, млн. грн.	37178	51011	75714	93096	125254	188486	233081
У тому числі капітальні інвестиції на охорону навколишнього природного середовища	760	1147	1836	1776	2194	3081	3731
Їх частка в капітальних інвестиціях в основний капітал, %	2,0	2,2	2,4	1,9	1,8	1,6	1,6

\*Джерело: [6, с.205, 534]

При дефіциті Держбюджету України основними джерелами фінансування заходів щодо охорони навколишнього середовища стають кошти підприємств, місцевих бюджетів, екологічних фондів, а також різноманітних комерційних організацій.

При дефіциті Держбюджету України основними джерелами фінансування заходів щодо охорони навколишнього середовища стають кошти підприємств, місцевих бюджетів, екологічних фондів, а також різноманітних комерційних організацій. При цьому необхідно зазначити, що, наприклад, зарубіжні кредитори та інвестори стали звертати увагу на екологічні проблеми ще з середини 80-х років: у Світовому банку 1985 р. створено Відділення з навколишнього середовища, а 1991 року Світовим банком спільно з Програмою розвитку ООН (UNDR), Програмою ООН з навколишнього середовища (UNEP) створено Глобальний екологічний фонд (GEP), основною метою якого є розробка і реалізація фінансового механізму надання грантів та пільгових позичок під проекти та діяльність з вирішення глобальних екологічних проблем.

Вважаємо, що перспективним напрямом у сфері оздоровлення навколишнього середовища на економічному просторі України також може бути посилення ролі відповідних міжнародних організацій, комерційних банків і створення Національного екологічного фонду.

Таким чином, ситуація, що склалася у сфері інвестування державних екологічних програм, вимагає кардинальних змін. Головними принципами інвестування екологічних проектів та програм, на наш погляд, мають бути:

- першочерговість відбору на тендерній основі інвестиційних проектів з інноваційною орієнтацією;
- самофінансування (підприємства-забруднювачі доквілля несуть значну частку витрат, щоб нейтралізувати свій негативний вплив);
- регіональний підхід (найбільша частка витрат припадає на обласні та місцеві бюджети);
- контроль та економічна відповідальність, що передбачає систему санкцій за порушення строків і якості виконання робіт.

При цьому оптимізація інвестиційного забезпечення екологічних програм також вимагає відповідного вдосконалення механізмів розробки всієї системи програмних документів в екологічній сфері. Як правило, у сфері охорони довкілля традиційно розробляються програми ліквідації вже існуючих негативних екологічних наслідків, на реалізацію яких залучаються значні обсяги державних інвестицій.

Проте на сучасному етапі розвитку необхідно підвищувати рівень екологічної безпеки за рахунок переорієнтації спрямування інвестицій під спеціальні програми передбачення основних екологічних загроз та на їх ліквідацію. Такий підхід, на наш погляд, вимагає розробки спеціальних програмних заходів під загальним координуванням Кабінету Міністрів України, головною особливістю яких має стати спрямування інвестицій у стратегічні дослідження екологічних проблем та запровадження інновацій, що передбачають упередження та ліквідацію основних екологічних загроз як на державному, так і регіональному рівнях.

Таким чином, на наш погляд, з'явиться можливість подолання загрози традиційної практики постійного недофінансування екологічних програм та впровадження ефективних механізмів їх інвестиційного забезпечення.

#### *Література*

1. Буркинський Б.В. *Активизация инвестиционной деятельности в регионе* / Б.В. Буркинський, Е.В. Молина. – О.: Інститут проблем ринка і економіко-екологічних досліджень НАН України, 2003. – 494 с.
2. Закон України "Про державні цільові програми" // *Відомості Верховної Ради*. – 2004. – № 25. – С. 168–175.
3. Закон України "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України" // *Відомості Верховної Ради*. – 2000. – № 25. – С. 195–206.
4. <http://www.menr.gov.ua>.
5. Куруленко С. *Національна і регіональна екологічна політика України у 2006 році та головні завдання на 2007 рік* / С. Куруленко // *Продуктивні сили України*. – 2007. – № 2. – С. 19–30.
6. *Статистичний щорічник України за 2008 рік* / Державний комітет статистики України / [за ред. О.П. Осауленка]. – К.: Держ. підпр. "Інформ.-анал. агентство", 2009. – 551 с.