

## ВИКОРИСТАННЯ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО МЕТОДУ У ПРОЦЕСІ РЕАЛІЗАЦІЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ

*Лесь А. В.*

к.е.н., асистент кафедри екологічної безпеки та економіки природокористування

*Лесь Т. В.*

старший викладач

**Постановка проблеми.** На даному етапі розвитку суспільства виникла необхідність вирішення гострих сучасних екологічних проблем, пов'язаних із забрудненням землі, повітря, водойм та погіршення їх якості, а також нестачею або відсутністю багатьох природних ресурсів, які є необхідними для життя людини. Реаліями для України нині є надмірне техногенне навантаження, особливо економічно розвинутих регіонів, що призводить до негативного впливу на здоров'я населення. Слід зазначити, що всі екологічні негаразди, які з'являються або уже існують у довкіллі, призводять до появи нових екологічних, економічних та соціальних проблем.

Загальновідомо, що науково-технічний прогрес та його просторова дифузія спричиняє певні негативні зміни у довкіллі. Тому необхідно координувати зусилля щодо вирішення типових екологічних проблем. Слід погодитись із твердженням науковців, що питання усвідомлення екологічних проблем та розроблення шляхів їх вирішення розв'язуються різними способами. Отже, вважаємо за необхідне розглянути найпоширеніші підходи до вирішення екологічних проблем.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання, що стосуються аспектів використання програмно-цільового методу стали предметом дослідження багатьох науковців, а саме С. Бейлі, Р. Бел, О. Василик, М. Гапонюк, О. Кириленко, В. Кравченко, Ю. Немец, Ц. Огонь У. Оутс, У. Тіссен, К. Фостер та ін.

**Мета, завдання та методика досліджень.** Метою статті є визначення теоретичних засад програмно-цільового методу та обґрунтування необхідності його запровадження на рівні місцевих бюджетів в Україні. У процесі написання статті використано сучасні загальнонаукові та спеціальні методи дослідження. Абстрактно-логічний метод та основні його прийоми: висування гіпотези – для обґрунтування наукового припущення дослідження; термінологічний – для встановлення сутності основних дефеніцій; індукція та дедукція, аналіз та синтез – для дослідження процесу розроблення екологічних програм, а саме інституціонального середовища їх формування. Історичний метод використано для вивчення тенденцій формування екологічних програм та ефективності застосування програмно-цільового методу в цілому.

**Результати досліджень.** Нині існує багато методів і способів планування. Деякі з них специфічні, інші ж, навпаки, – універсальні, зокрема метод програмно-цільового планування. **Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі** – це метод управління бюджетними коштами для досягнення конкретних результатів за рахунок коштів бюджету із застосуванням оцінки ефективності використання бюджетних коштів на всіх стадіях бюджетного процесу. Метою запровадження програмно-цільового методу є встановлення безпосереднього зв'язку між виділенням бюджетних коштів та результатами їх використання [4].

Досвід розвинених країн дає підстави стверджувати, що даний метод є одним з найбільш точних. У 60-80 рр. ХХ ст. цільові комплексні програми отримали широке розповсюдження як важливі складові частини державних перспективних планів економічного та соціального розвитку. У їх складі виокремлювались науково-технічні, економічні, соціальні, регіональні, а також програми розвитку окремих територіально-виробничих комплексів [2, с. 35]. Ці документи розроблялись як в цілому для держави, так і для окремих галузей народного господарств або регіону [3, 5 с. 12; 6]. У 1990-х роках з'являється нова хвиля використання програмно-цільового методу. Поштовхом стає необхідність компенсувати втрату державного, галузевого, регіонального планування на

етапі переходу до ринкових форм та методів господарювання. Нова сутність цільових програм полягає у тому, що способи залучення виконавців та розподіл ресурсів засновані на принципах індивідуальної та колективної зацікавленості, а також матеріального стимулювання.

Аналізуючи думки науковців [4], можна визначити наступні переваги використання програмно-цільового методу:

- забезпечення планування бюджету на середньострокову перспективу;
- перехід від утримання бюджетних установ до надання послуг високої якості населенню;
- оптимальне використання бюджетних коштів, досягнення в результаті значного економічного і соціального ефекту;
- підвищення обізнаності громадськості щодо ефективності витрачання коштів бюджету територіальної громади;
- підвищення рівня задоволення споживачів суспільних та гарантованих соціальних послуг.

Законодавчою підставою для запровадження програмно-цільового методу як на державному, так і місцевому рівнях є нова редакція Бюджетного кодексу України, стаття 20 «Застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі». У рамках реалізації реформи міжбюджетних відносин у грудні 2014 р. внесені зміни до Бюджетного кодексу України, якими передбачено, що програмно-цільовий метод у бюджетному процесі на рівні місцевих бюджетів, які мають взаємовідносини з державним бюджетом, застосовується, починаючи із складання проектів місцевих бюджетів на 2017 рік (п. 18 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення») [4].

**Серед основних інструментів програмно-цільового методу слід виділити наступні:**

- **Цільова програма** – це нормативний документ, що містить сукупність заходів, спрямованих на ефективну та цілеспрямовану діяльність з координації і організації дій задля досягнення конкретної мети.

- **Відповідальні виконавці** – визначаються головним розпорядником бюджетних коштів за погодженням з місцевим фінансовим органом. Відповідальні виконавці забезпечують цільове та ефективне використання виділених коштів протягом усього терміну реалізації програмних заходів.

- **Паспорт програми** – це документ, що визначає мету, завдання, відповідальних виконавців, результативні показники та інші характеристики програми. Документ розробляється головними розпорядниками коштів, які забезпечують своєчасність їх затвердження, відповідають за достовірність і повноту інформації, що в них міститься, та складають звіти про їх виконання.

- **Результативні показники** використовуються для оцінки ефективності програмних заходів. До складових бюджетної програми окремими нормативними документами віднесено результативні показники (кількісні та якісні), які повинні: 1) характеризувати співвідношення досягнутих результатів та витрат на виконання програми; 2) визначати її необхідність та відповідність меті; 3) надавати можливість здійснити оцінку використання виділених коштів [150]. Наказом Міністерства фінансів України «Про паспорти бюджетних програм» встановлено, що результативними є показники, на підставі яких здійснюється оцінка ефективності використання бюджетних коштів, передбачених на виконання бюджетної програми, для досягнення визначеної мети та завдань бюджетної програми. Акцентуємо на тому, що результативні показники мають бути сформовані на стадії розроблення програми та задекларовані у документі.

Державні цільові програми можуть стати дієвим інструментом у процесі імплементації постулатів сталого розвитку регіону. Для цього необхідно об'єднати та взаємоузгодити екологічні, економічні та соціальні програми. Метою регіональної екологічної програми,

як правило, є проведення ефективної і цілеспрямованої діяльності з організації і координації заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, забезпечення екологічної безпеки, раціонального використання і відтворення природних ресурсів регіону.

Кожна цільова програма, зокрема екологічна, має містити мету, завдання, напрями використання бюджетних коштів, відповідальних виконавців, результативні показники та інші характеристики програми, на основі яких здійснюється контроль за цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів. Необхідність виділення цих складових регламентовано Паспортом програми, що є нормативним документом [8]. Метою розробки цільових програм має бути: збереження фінансових, матеріально-технічних, природних ресурсів; кінцевий результат, який досягається при її виконанні, відповідає пріоритетам державної політики і сприяє досягненню стратегічної мети розвитку держави; координація діяльності органів виконавчої влади; забезпечення безпеки населення. Основними принципами, яких необхідно дотримуватись при визначенні мети мають бути чіткість, реальність та досяжність [7, 8].

Розробка державних цільових програм визначається як систематичний поступовий процес, який складається з таких основних елементів: оцінка наявних ресурсів та їх використання; групування державних завдань по галузям і програмам; удосконалення системи бухгалтерського обліку; розробка систем та процедур збору та накопичення інформації та складання звітів; ідентифікація цілей та розробка стандартів надання державних послуг; розробка системи оцінки результативності; розробка системи оцінки соціально-економічної ефективності [1]. Наведений перелік елементів можна ефективно використовувати у процесі формування регіональних екологічних програм.

Таблиця 1

Порядок формування та реалізації регіональних екологічних програм

<b>Назва етапу</b>		<b>Відповідальні</b>
1. Ініціювання розроблення регіональної цільової програми	1.1. Підготовка пропозицій	Місцевий орган виконавчої влади або орган місцевого самоврядування
	1.2. Підготовка проекту розпорядчого документу про підготовку проекту програми	Місцевий орган виконавчої влади
2. Підготовка проекту програми		Місцевий орган виконавчої влади самостійно, або спільно із зацікавленими організаціями, підприємствами, установами
3. Експертиза проекту програми		Структурні підрозділи місцевих органів виконавчої влади з економічних та фінансових питань.
4. Затвердження проекту програми	4.1. Затвердження проекту програми	Орган місцевого самоврядування
	4.2. Затвердження бюджетних призначень	Структурний підрозділ з фінансових питань
5. Організація виконання програми		Виконавці
6. Контроль		Відповідальний виконавець та головний розпорядник коштів

Джерело: власні дослідження.

Завданням цільової програми є конкретний, спрямований на досягнення мети та інших характеристик програми, комплекс заходів, який відображає основні етапи

досягнення поставленої мети, визначає шляхи виконання програми та оцінюється за допомогою результативних показників [8]. Порядок формування та реалізації регіональних екологічних програм наведено у табл. 1.

На першому етапі запровадження регіональних екологічних програм ініціатор готує пропозиції щодо наявності підстав для розроблення програми та подає їх місцевому органу виконавчої влади для підготовки висновків про доцільність розроблення проекту. У разі отримання позитивного висновку готується проект розпорядчого документа (розпорядження, протокольне доручення, спільне рішення), в якому визначаються розробник, відповідальний виконавець та строк підготовки. Підготовлений проект розпорядчого документа разом із висновками подається на підпис голові обласної державної адміністрації.

Розроблення проекту програми здійснюється у відповідності із законодавчими вимогами. З метою широкого обговорення проект програми може розміщуватися на зовнішньому сайті місцевого органу виконавчої влади, разом із тим у місцевій пресі публікуються інформаційні матеріали про проект програми.

У процесі проведення експертизи програми можуть залучатися фахівці інших зацікавлених структурних підрозділів місцевого органу виконавчої влади, а також науковці. Кожен з учасників експертизи надає у визначений строк висновок, у якому викладаються зауваження до проекту програми. У разі наявності суттєвих зауважень проект програми допрацьовується.

Після отримання позитивного висновку проект програми надається органу місцевого самоврядування для розгляду на сесії органу місцевого самоврядування. Проект рішення органу місцевого самоврядування про затвердження програми готує розробник. У разі фінансування комплексних програм за декількома кодами функціональної класифікації видатків бюджету за кожним кодом визначається головний розпорядник коштів. Після затвердження органом місцевого самоврядування програми головний розпорядник коштів надає структурному підрозділу з фінансових питань місцевого органу виконавчої влади бюджетні запити щодо її фінансування у наступному році за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету. Структурний підрозділ з питань фінансів місцевого органу виконавчої влади аналізує подані бюджетні запити відповідно до реальних можливостей місцевого бюджету і після узгодження із структурним підрозділом з питань економіки місцевого органу виконавчої влади включає пропозиції до проекту місцевого бюджету на наступний рік.

Відповідальний виконавець програми раз на рік готує та подає структурному підрозділу з економічних питань місцевого органу виконавчої влади узагальнену інформацію про стан її виконання. Структурний підрозділ з економічних питань місцевого органу виконавчої влади здійснює узагальнення звітів відповідальних виконавців про поточне та остаточне виконання регіональних програм, проводить аналіз вказаних звітів та включає його результати до щорічного звіту про виконання програми соціально-економічного розвитку регіону.

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** Програмно-цільовий метод планування відносять до універсальних та найбільш точних. У процесі дослідження вдалося виділити низку переваг використання даного методу у процесі бюджетного планування. Основними інструментами програмно-цільового методу є цільова програма, відповідальні виконавці, паспорт програми та результативні показники.

Екологічні проблеми в Україні в цілому та у Житомирській обл. зокрема можливо вирішувати шляхом запровадження екологічних програм за умови врахування досвіду розвинутих країн щодо даного питання. Відтак, логічним є те, що державні цільові програми є важливими складовими державних перспективних планів розвитку. Тому у подальшому дослідженні важливо проаналізувати організаційні основи розроблення та реалізації екологічних програм на державному та регіональному рівні.

## Література

1. Бретшнайдер А. Бюджетирование по результатам: основные концепции и процедуры / А. Бретшнайдер, В. Ройтерсвэрд // Tacis Project Output 2.11 Rus, 2002. – С. 3
2. Любовный В. Я. Целевые программы развития регионов: рекомендации по совершенствованию разработки, финансирования и реализации / В. Я. Любовный. – М. : МОНФ, 2000. – 83 с.
3. Лукинов І. Методи і засоби державного регулювання економіки перехідного періоду / І. Лукинов // Економіка України. – 2004. – № 5. – С. 7-11
4. Маркович Г. Все про програмно-цільовий метод у бюджетному процесі: важливо для об'єднаних громад / Г. Маркович // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/3906>
5. Попович И. В. Методика экономических исследований в сельском хозяйстве : учеб. пособие для студ. с.-х. вузов по экон. спец. / И. В. Попович. – 4-е изд., перераб. – М. : Экономика, 1982. – 216 с.
6. Природно-ресурсний потенціал сталого розвитку України / [Б. М. Данилишин, С. І. Дорогунцов, В. С. Міщенко та ін.]. – К. : РВПС України, 1999. – 716 с.
7. Про державні цільові програми : закон України від 18.03.2004 №1621-IV // Відомості Верх. Ради України. – 2004. – № 25. – С. 352.
8. Про затвердження Порядку обміну інформацією між виконавцями державних цільових програм та координації цієї роботи [Електронний ресурс] : наказ М-ва економіки України від 04.12.2009 N 1367. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z1251-09>