

УДК: 330.15, 368.021.28

*А. В. Чернихівська,  
аспірант, Рада по вивченню продуктивних сил України НАН України*

## СТРАТЕГІЧНА ЕКОЛОГІЧНА ОЦІНКА РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ: НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНО-УПРАВЛІНСЬКІ АСПЕКТИ ВПРОВАДЖЕННЯ

*Розглянуті передумови імплементації стратегічної екологічної оцінки в практику регіонального управління. Досліджено нормативно-правові та організаційно-управлінські особливості використання інструменту оцінки. Визначено місце CEO у структурі державного планування та управління.*

**Ключові слова:** стратегічна екологічна оцінка, державне управління та планування, регіональна політика.

*The background of strategic environmental assessment implementation on regional level is researched. The legal and management framework for assessment in Ukrainian realities is examined. The spot of SEA in tool-box of governing, planning and programming is indicated.*

**Key words:** strategic environmental assessment, governing and planning, regional policy.

**Вступ.** В сучасних умовах зростає роль територіальних аспектів розвитку соціально-економічних систем, як на макро- так і на макрорівні, що пов'язано з загостренням соціально-економічних диспропорцій у регіональному розвитку. Набуває широкого розповсюдження поняття «регіональна наука» (У. Айзард), переглядаються системні та інституціональні надбудови наукового знання. Регіоністика наразі стає міждисциплінарною наукою, що поєднана з просвітницькою діяльністю (детальніше див. роботи С. Шмітда [1, с. 12]).

Наразі однією з ознак розвитку соціально-економічних систем є протистояння викликами глобалізації, розв'язання проблем викликаних нестачею ресурсів, що приймають форму демографічної, кадрової або енергетичної кризи, екзистенціального голоду, вони змушені реагувати на ці виклики (детальніше у роботі 2, с. 4).

На часі й нова філософія діяльності інститутів взаємодії органів влади і організацій громадянського суспільства, таких як громадські ради при органах влади. Стратегічна мета державної політики у сфері сприяння розвитку громадянського суспільства полягає у підтриманні становлення громадянського суспільства як інституту ефективного захисту прав і свобод громадян, задоволення їхніх інтересів, одного з ключових – нарівні з державою – суб'єкта вирішення питань суспільного розвитку.

**Результати досліджень.** Одним з дієвих напрямів розбудови України виступає регіональна політика, яка тривалий час розглядалася в Україні лише як складова регіонального економічного розвитку. Вітчизняний досвід на думку [3, с. 4] засвідчив, що такий вузький підхід на тлі збільшення асиметрії розвитку регіонів створює перешкоди для розвитку державності, а іноді – і загрози національній безпеці. Окрім того, Україна, ставши членом Ради Європи у 1995 р., взяла на себе відповідні зобов'язання, серед яких містяться й ті, що стосуються розвитку регіональної та місцевої демократії. Виконання цих зобов'язань є необхідним з точки зору забезпечення позитивних зовнішньо іміджевих характеристик держави. Тому у нашому дослідженні ми приділяємо окрему увагу регіональному розвитку та ролі Стратегічної Екологічної Оцінки у його збалансуванні, підвищенні ефективності та подоланні викликів сьогодення.

Уточнимо, регіональна політика у загальному розумінні може розглядатись як сфера діяльності держави щодо управління економічним, соціальним і політичним розвитком країни в просторовому (регіональному) аспекті, тобто пов'язана з взаємовідносинами між державою і регіонами, а також регіонів між собою.

Різноманітні наукові визначення політики в результаті систематизації можна поділити на декілька груп:

- участь у справах держави, визначення форм, завдань і змісту її діяльності;
- діяльність у сфері відносин між великі соціальні групи, пов'язана з регулюванням інтересів шляхом використання політичної влади;
- інструмент свідомої саморегуляції суспільства;
- характеристика способу дій, спрямована на досягнення певних цілей у стосунках між людьми;
- сукупність політичних інструментів, які здійснюють управління суспільством.

Для обґрунтування використання Стратегічної Екологічної Оцінки слід визначитись із суб'єктами та об'єктами регіональної політики. адже ми розглядаємо CEO перш за все, як інструмент вдосконалення управління та запровадження сталого розвитку на регіональному рівні.

Основними «діючими особами» політики є її суб'єкти, що постають в якості джерела політичної активності. Під суб'єктом розуміють активно діючий, наділений свідомістю та волею індивід або соціальну групу, об'єкт – то, на що спрямована діяльність суб'єкта [4, с. 11-12]. Суб'єкти політики – це люди, їхні організації, рухи, інститути, окремі особистості, що беруть участь у політичному житті суспільства і держави і чия активна практична діяльність спрямована на

перетворення політичної й інших сфер життєдіяльності людей як відповідних об'єктів політики. Отже, суб'єкти політики спроможні сформулювати і реалізувати власні цілі, мають усвідомлені інтереси і потреби, цілеспрямовану активність, тобто суб'єкти політики є головним регулятором взаємодії з об'єктом, керування ним (класифікація суб'єктів регіональної політики представлена на рис. 1).



Рисунок 1. Суб'єкти регіональної політики України

(складено автором на основі 5, с. 30-38, та 6, с. 75-125)

Первинні суб'єкти є вихідними у формуванні політики. Вони є носіями політичних інтересів, потреб, на яких засновується усвідомлена і неусвідомлена політична діяльність. Саме інтереси і потреби спонукають до політичних дій різні соціально-політичні спільноти.

Вторинні суб'єкти політики – похідні стосовно первинних, як із генетичної точки зору (оскільки вони утворилися головним чином у відповідь на запити певних груп), так і функціональної (тому що вони виконують службову і виконавчу роль стосовно значних суспільних груп). За засобами реалізації своїх завдань вони можуть відрізнятися друг від друга диференційованим ступенем самостійності, активності, ефективності. Їхніми головними функціями є розробка цінностей і цілей цивільно-політичної діяльності.

Об'єктом управління виступає регіональна соціально-економічна система, яка має такі особливості:

- є динамічною системою, що складається з керуючої та керованої підсистем, має велику кількість комунікативних зв'язків, змінюється з часом та відчуває значний вплив різноманітних чинників зовнішнього середовища;
- характеризується окресленням меж, цілісністю, відносною відокремленістю від зовнішнього середовища, неоднорідністю елементів та розбіжністю їх інтересів, багатофункціональністю тощо;
- у процесі функціонування та розвитку має багато суперечностей, зокрема між спеціалізацією та комплексністю;
- чутлива до найменших змін, що відбуваються у зовнішньому та внутрішньому середовищах.

Регіональна економічна політика в Україні має ґрунтуватися на конкурентних принципах та ринкових механізмах господарювання, активізації економічних стимулів до оптимального використання наявного потенціалу регіонального розвитку та інституційних можливостей територій, подоланні патерналістських очікувань, мінімізації дотаційних та субвенційних механізмів підтримки регіонів. Регіонам має належати основна роль – розробника, виконавця та відповідального за реалізацію такої політики. Основою відносин держави та регіону мають стати паритетність інтересів, пріоритетність саморозвитку, партнерство та відповідальність. Вищесказане визначає актуальність інновацій у галузі регіональної політики та управління на регіональному рівні, які повинні відбуватися у площині планування (стратегічного планування). Вважаємо, що основою для таких змін може стати запровадження у практику процедур CEO.

Згідно визначенням *Стратегічна Екологічна Оцінка* – систематичний процес виявлення та врахування факторів та можливих наслідків стратегій, політик та програм, що розробляються та впроваджуються [7].

Сучасні підходи до державної регіональної та соціально-економічної політики регіонів в таких умовах мають бути спрямовані на:

- створення на регіональному рівні ефективних господарських структур, орієнтованих на інтенсифікацію використання наявного місцевого ресурсного потенціалу;
- формування конкурентоспроможних самодостатніх виробничих регіональних систем інноваційного типу;
- активізацію коопераційних зв'язків між господарськими комплексами різних регіонів.

Незважаючи на необхідність застосування правових інструментів управління соціально-економічним розвитком на регіональному рівні, кількість нормативно-правових актів, предметом регулювання яких виступає власне регіональний рівень державної політики, є незначною.

Нормативно-правові аспекти регіонального управління можуть розглядатись на трьох рівнях, що їх ми визначили раніше: державному (включаючи міжнародні угоди, підписані Україною), регіональному та місцевому. Природно, що найвищий рівень нормативних актів створює правове поле на якому діють всі суб'єкти регіональної політики та на якому відбувається планування, локальні акти уточнюють правила поведінки та визначають пріоритети з урахуванням специфіки конкретного регіону.

Аналіз сучасного стану державного управління та прогнозування щодо можливостей впровадження CEO дозволив виокремити передумови імплементації оцінки у практику державного управління та розвитку громадянського суспільства. В рамках даного параграфу проведено дослідження системи державного

прогнозування економічного і соціального розвитку; пошук місця CEO у системі прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку; аналіз особливостей розробки та впровадження прогнозних і програмних документів соціально-економічного розвитку та охорони навколишнього природного середовища і раціонального використання природних ресурсів тощо.

Узагальнено, схема запровадження стратегічної екологічної оцінки в практику державного прогнозування та планування соціально-економічного розвитку представлена на рис. 2



Рисунок 2. Уповноваженні органи, принципи та рівні впровадження CEO в практику державного прогнозування та планування [8]

Сформулюємо загально-методичні принципи CEO:

- існують два основних типу стратегічної оцінки пост-проектна (*pre-ante*), у випадку коли оцінка проводиться по завершенню розробки стратегічного документу але до прийняття кінцевого рішення про його впровадження. така оцінка просте та менш ресурсно-витратна, проте і менш ефективна з точки зору цілей CEO. Другий тип, коли оцінка проводиться паралельно з процесом планування (*ex-ante*). У такому випадку вона є більш методично складною, проте більш ефективною з точки зору впливу на прийняття рішення та зниження антропогенного впливу від проекту;

- стратегічна екологічна оцінка використовує всі доступні інструменти планування, прогнозування, оцінки, адаптуючи їх для вимог конкретного проекту;

- CEO спирається на вихідну інформацію, що доступна на момент розробки плану, проекту, програми. Додаткові дослідження в рамках стратегічної оцінки проводяться у виняткових випадках (конфліктні ситуації, розв'язання яких потребує додаткових досліджень, а компромісне рішення може призвести до значного негативного впливу на довкілля);

Вибір та обґрунтування інструментарію проведення стратегічної екологічної оцінки може стати окремим завданням в рамках CEO.

У якості **висновків** зазначимо, що CEO, як інструмент знаходиться на стадії розробки та вдосконалення, тем не менш світовий досвід її використання довіряє її ефективність та перспективність. Серед переваг CEO виділяють можливість підвищення ефективності планування, зниження антропогенного впливу на довкілля, заощадження коштів на необхідності додаткових досліджень та подальших коректив.

Процедура і методи CEO залежать від стратегічної ініціативи, що лежить в її основі. Найбільш детально можуть бути проаналізовані та передбачені впливи планів та програм, що визначають параметри майбутніх проектів, наприклад, містобудівні плани, галузеві програми тощо. Підходи, що використовуються в рамках ОВНС, екологічного аудиту можуть бути використані при проведенні CEO планів в і програм нижнього ієрархічного рівня.

Методично стратегічна екологічна оцінка мало пов'язана з традиційними системами оцінки антропогенного впливу на навколишнє природне середовище, що використовуються в Україні, хоча частково спирається на їхній інструментарій. Проведений порівняльний аналіз методів та інструментів, що пропонуються використовувати при проведенні стратегічної оцінки та традиційно використовують в українській практиці, виявлені «вузькі місця», що потребують методологічного доопрацювання, та визначені методи, що можуть бути використані для оцінки без додаткових змін чи наукових напрацювань. На часі розробка адаптованої для України структури проведення стратегічної екологічної оцінки.

#### Література:

1. Шмидт С.О. Краеведение и региональная история современной России / С.О. Шмидт. // Материалы междунард. семинара Методология региональных исторических исследований (19-20 июня, 2000 г., Санкт Петербург). – СПб., 2000. – С. 11-15.
2. Переслегин С. Проектирование будущего, как ресурс для настоящего / Переслегин // Российское экспертное обозрение [электронный ресурс]. – Режим доступа:

<http://www.rusrev.org/content/daidjest/default.asp?shmode=2&ida=2011>

3. Державне управління регіональним розвитком України: монографія / за заг. ред. В. Є. Воротіна, Я. А. Жаліла. – К. : НІСД, 2010. – 288 с.
4. Ирхин Ю.В. Политология. / Ирхин Ю.В., Зотов В.Д., Зотова Л.В. – М.: Юристъ, 2002. – 511 с.
5. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети: Монографія / за ред. З.С. Варналія. – К.: НІСД, 2007. – 820 с.
6. Політологія / [Ю.М.Розенфельд, Л.М.Герасіна, Н.П.Осіпова, М.І.Панов, О.М.Сахань, О.В.Ставицька] / Під ред.. Ю.М. Розенфельда – Харків, Право, 2001. – 569 с.
7. Sadler B. Environmental Assessment In A Changing World: Evaluating Practice to Improve Performance. / Sadler B. // International Study of the Effectiveness of Environmental Assessment. Final Report. – Ottawa (Canada): Canadian Environmental Assessment Agency and International Association for Impact Assessment, 1996. – 420 p.
8. Хлобистов Є.В. Стратегическая оценка социально-экономического развития / Хлобистов Є.В., Жарова Л.В. // Социально-экономический потенциал устойчивого развития: Учебник / под. ред. проф.. Мельника Л.Г. и проф.. Л. Пенса. – Суми: ИТД "Университетская книга", 2007. – 1120 с.

*Стаття надійшла до редакції 19.10.2010 р.*



ТОВ "ДКС Центр"