

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
удосконалення та розвиток



№ 11, 2011 [Назад](#) [Головна](#)

УДК 351.84

*Р. В. Поворозник,
аспірант Академії муніципального управління*

РЕГУЛЯТОРНІ МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ У КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЇХ СТІЙКОГО РОЗВИТКУ

REGULATORY MECHANISMS OF ENVIRONMENTAL POLICY AT THE REGIONAL LEVEL IN THE CONTEXT OF THEIR SUSTAINABLE DEVELOPMENT

В статті приділено увагу дослідженню чинних механізмів екологічного управління. Проведений аналіз доводить, що ситуація у сфері природоохоронної діяльності на регіональному рівні набуває рис, що наближують Україну до стандартів міжнародного співтовариства.

In the article attention is paid to the study of the mechanisms in environmental management. The analysis shows that the situation in the field of environmental activities at the regional level acquires features that brings Ukraine closer to the standards of the international community.

Вступ

Межі допустимого впливу економіки (виробництва) на природне середовище є найважливішою складовою «необхідних умов» життєвого виміру екологічного імперативу. Ці межі повинні визначатися здатністю природи відтворювати умови, придатні для проживання людей, збереження біорізноманіття та ведення господарства. Тобто природне середовище повинне зберігати можливість здійснювати нормальний кругообіг речовин і енергії, а економіка повинна зберігати можливість відтворення основних виробничих елементів – робочої сили в середовищі її існування, знярядь праці в середовищі їхнього функціонування та предметів праці в середовищі відновлення природних ресурсів.

Межі допустимого впливу економіки на природу будуть визначатися можливістю відновлення робочої сили, засобів праці, умов їхнього функціонування та первинного предмета праці в певних умовах відновлення природних ресурсів. Для відтворення робочої сили потрібне середовище, біологічно придатне для проживання людей. Параметри такого середовища відомі: у ньому не повинно бути шкідливих і небезпечних факторів для життя й здоров'я людини – фізичних, хімічних, біологічних та соціальних.

Слід відзначити вагомі здобутки в дослідженні різнопланових теоретичних і практичних проблем щодо управління регіональним розвитком в умовах невизначеності та її впливу на стан екологічної безпеки регіонів, які представлені в наукових працях О. І. Амоші, О. М. Алімова, Б. В. Буркинського, В. О. Богомолова, Н. І. Верхоглядової, З. В. Герасимчука, В. М. Гесця, О. Г. Гранберга, Я. А. Жаліло, М. З. Згуровського, В. Ф. Іванюти, А. Б. Кондрашихіна, Л. Г. Чернюк, І. К. Чукаєвої, М. Г. Чумаченка та інших.

Постановка завдання

Проаналізувати екологічну політику регіонів у контексті особливостей розвитку економічних систем.

Результати

Екологічний фактор стає фактором обмеження соціального розвитку не лише окремих регіонів, а й країни в цілому. Державою багато зроблено в частині формування економічного механізму природокористування. Визначальна роль має належати структурним змінам в економіці країни, спрямованим на підвищення ефективності функціонування реального сектору виробництва та інфраструктури, структурної перебудови товарного виробництва в напрямку його екологізації та інноваційно-орієнтованого розвитку, зміцнення ролі інфраструктури, у тому числі екологічної в національному господарстві.

Створений еколого-економічний механізм, що передбачає плату за природні ресурси й плату за забруднення, забезпечує такий рівень економічного впливу на підприємства, при якому забруднення довкілля стає не вигідним. Удалося здійснити реформаційний перехід від адміністративно-командних до нових, економічних методів регулювання природокористування, тим самим природні ресурси вводяться до повноцінного економічного обігу, створюються стимули до їхнього збереження.

У контексті прояву потенціалу ринкових механізмів щодо розвитку сучасного природокористування чільне місце повинні зайняти як модерні економічні інструменти, серед яких продаж квот і прав на забруднення, екологічне страхування, міжнародна й національна системи екологічного маркування та сертифікації тощо, – так і вже традиційно перевірені, наприклад система «застава – повернення» як механізм зниження надходження відходів у навколишнє середовище за рахунок їхньої масової утилізації й ін.

У лютому 2005 р. вступив у дію Кіотський протокол. Він пропонує просту формулу: кожна країна повинна спалювати стільки кисню, скільки виробляє її територія. Якщо вона спалює чужий кисень, то повинна платити країнам, які не використовують свій кисень.

Фахівці стверджують, що Україна є однією з країн, що можуть отримати найбільшу вигоду від реалізації Кіотського протоколу, зокрема від дієвості його «гнучких механізмів». Ці механізми відкривають шляхи до залучення великого обсягу іноземних інвестицій, інноваційних енергоефективних і ресурсозберігаючих технологій, отримання мільйонів доларів прибутків від продажу національного надлишку квот на викиди. Схема внутрішньої торгівлі викидами, яка охоплюватиме великі промислові підприємства, стимулюватиме подальше скорочення викидів у дешевий спосіб, сприятиме впровадженню енергоефективних і ресурсозберігаючих технологій на підприємствах, дасть можливість отримувати прибутки від продажу квот на викиди на внутрішніх або міжнародних ринках [2; 5].

На думку О. Веклич, основні позитивні результати чинного економічного механізму екологічного управління полягають у тому, що, по-перше, завдяки його

економічним інструментам були опрацьовані основи платного природокористування, і по-друге, нині економічний інструментарій є єдиним засобом, який дозволяє забезпечити надходження фінансових ресурсів в обсягах, необхідних для ліквідації наслідків забруднення довкілля [4].

Основні недоліки вітчизняного економічного механізму екологічного управління полягають у тому, що він, по-перше, не спроможний зацікавити товаровиробників у проведенні природоохоронних заходів за рахунок власних коштів; по-друге, не кореспондує з іншими економічними показниками та підйомами господарської діяльності; по-третє, недостатньо оперативно й ефективно реагує на динаміку економічних і екологічних процесів у державі. Ми погоджуємося з думкою професора О. Веклич щодо заходів реформування власне економічного механізму екологічного управління в Україні та вважаємо, що, по-перше, потрібно провести необхідні зміни в уже наявній методологічній базі, а по-друге, запровадити нові, більш ефективні регулятори природокористування.

Ці регулятори мають діяти перш за все на рівні регіонів України. Як відомо, до функцій регіонального рівня управління охороною довкілля належить вирішення таких питань: регулювання використання природних ресурсів місцевого значення; визначення нормативів забруднення природного середовища; упровадження економічного механізму природокористування; проведення моніторингу й обліку об'єктів природокористування й забруднення довкілля; проведення державних екологічних експертиз; здійснення державного контролю за дотриманням природоохоронного законодавства; визначення та реалізація інвестиційної політики; інформування населення й зацікавлених підприємств, установ і організацій про екологічні питання [1].

Екологічна інформація є основою інформаційних механізмів екологічної політики. До цих механізмів слід віднести систематичне інформування громадян про стан навколишнього природного середовища у конкретному регіоні та в державі в цілому, дані про існування забруднених територій [3]. До цієї групи механізмів також належать екологічна освіта й виховання учнівської молоді, екологічна просвіта широких верств населення, підвищення кваліфікації спеціалістів, пропаганда кращої екологічної практики та разові заходи й акції, пов'язані з конкретним екологічним проектом (громадські кампанії, слухання, демонстрації, виставки, круглі столи тощо).

Ефективність таких механізмів значною мірою залежить від того, на якому рівні перебуває екологічна свідомість суспільства загалом та окремих суспільних груп зокрема. Формування екологічної свідомості залежить від інформації, яку має людина щодо стану навколишнього природного середовища, його змін, та політики державних органів влади в певному регіоні. Людина зацікавлена в отриманні такої інформації, яка стосується її особистого життя.

Оргуська Конвенція приділила значну увагу доступу громадян до екологічної інформації. Статті 3, 4, 5 цього документу детально розглядають різні обставини отримання громадянами необхідної інформації. Така робота має проводитися перш за все на регіональному рівні. Однак, щоб це право не залишалось лише декларативним, суспільство має забезпечити механізми його реалізації. Законодавство розрізняє принаймні два способи забезпечення доступу до інформації: пасивний – маєш право отримати інформацію, і активний – маєш право бути поінформованим. У другому випадку мається на увазі активність із боку владних структур, наприклад владні структури зобов'язані інформувати громадян про стан довкілля на систематичній основі. Обидві ці форми є першою передумовою широкої участі громадськості в екологічній діяльності.

На сьогодні стан навколишнього природного середовища є загальнодержавною проблемою. З метою оцінки стану навколишнього природного середовища, ефективності заходів, спрямованих на підтримання екологічної рівноваги на території держави, забезпечення конституційного права людини на безпечне для її життя та здоров'я довкілля в Україні функціонує система моніторингу довкілля.

Основні принципи функціонування державної системи моніторингу довкілля визначені в Постанові Кабінету Міністрів України від 30.03.1998 р. № 391 «Про затвердження Положення про державну систему моніторингу довкілля». Здійснення моніторингу окремих об'єктів довкілля регламентується низкою постанов Кабінету Міністрів України: «Про затвердження Порядку організації та проведення моніторингу в галузі охорони атмосферного повітря» (від 09.03.1999 р. № 343), «Про затвердження Порядку здійснення державного моніторингу вод» (від 20.07.1996 р. № 815), «Про затвердження Положення про моніторинг земель» (від 20.08.1993 р. № 661), «Про затвердження Положення про моніторинг ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення» (від 26.02.2004 р. № 51), – Розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції Державної програми проведення моніторингу навколишнього природного середовища» (від 31.12.2004 р. № 992-р) тощо, а також низкою нормативно-методичних документів з питань моніторингу довкілля.

Для координації діяльності суб'єктів державної системи моніторингу довкілля необхідне створення Комітету з питань моніторингу довкілля або Міжвідомчої комісії з питань моніторингу довкілля (МКПМД).

Функціонування Комітету з питань моніторингу довкілля (КМД) здійснюється на трьох рівнях, що розподіляються за територіальним принципом:

– загальнодержавний рівень, що охоплює пріоритетні напрямки й завдання моніторингу в масштабах всієї країни;

– регіональний рівень, що охоплює пріоритетні напрямки й завдання в масштабах територіального регіону;

– локальний рівень, що охоплює пріоритетні напрямки й завдання моніторингу в масштабах окремих територій з підвищеним антропогенним навантаженням.

Кожен із суб'єктів КМД або МКПМД здійснює систематичні спостереження за станом об'єктів навколишнього природного середовища та впливом на них, що визначається Положенням про державну систему моніторингу довкілля й порядками та положеннями про державний моніторинг окремих складових довкілля.

Слід відзначити, що крім суб'єктів державної системи моніторингу довкілля, спостереження за впливом на об'єкти навколишнього природного середовища здійснюють підприємства, які є найбільшими його забруднювачами.

Наявна система інформаційної взаємодії відомчих підсистем моніторингу довкілля передбачає обмін інформацією на загальнодержавному й регіональному рівнях. Організаційна інтеграція суб'єктів моніторингу довкілля на всіх рівнях здійснюється Мінприроди та його територіальними органами.

З метою удосконалення державної системи моніторингу довкілля, розвитку й ефективного використання науково-технічного потенціалу, а також сприяння узгодженості та підвищенню об'єктивності висновків і пропозицій стосовно прийняття управлінських рішень між суб'єктами державної системи моніторингу довкілля укладено Угоди про співробітництво у сфері моніторингу навколишнього природного середовища.

У 2007 році постановою Кабінету Міністрів України від 05.12.2007 р. № 1376 затверджено Державну цільову екологічну програму проведення моніторингу навколишнього природного середовища. Термін виконання програми – 2008–2012 рр. Програма спрямована на поєднання зусиль усіх суб'єктів системи моніторингу для уникнення дублювання та включення додаткових функцій з моніторингу, створення єдиної мережі спостережень після оптимізації її елементів і програм спостережень, удосконалення технічного, методичного, метрологічного й наукового забезпечення функціонування єдиної мережі спостережень. З метою забезпечення інтеграції інформаційних ресурсів суб'єктів системи моніторингу довкілля передбачене створення та забезпечення функціонування єдиної автоматизованої підсистеми збору, оброблення, аналізу й збереження даних та інформації, здобутих у результаті здійснення моніторингу.

У межах Державної цільової екологічної програми проведення моніторингу навколишнього природного середовища передбачене розширення мережі автоматизованих постів спостережень за забрудненням атмосферного повітря в екологічно небезпечних містах.

У 2007 р. розроблено Регламент обміну екологічною інформацією до Угод про співробітництво у сфері моніторингу навколишнього природного середовища, упровадження якого забезпечить регулярний обмін екологічною інформацією між суб'єктами державної системи моніторингу довкілля.

Міністерством охорони навколишнього природного середовища здійснюються організаційно-методичні заходи із завершення роботи зі створення регіональних програм і систем моніторингу довкілля. За ініціативою територіальних органів Мінприроди при облдержадміністраціях створюються регіональні Міжвідомчі комісії з питань моніторингу довкілля, які координують створення регіональних програм і систем моніторингу довкілля, інформаційну взаємодію територіальних органів суб'єктів державної системи моніторингу довкілля під час виникнення надзвичайних ситуацій і при здійсненні режимних спостережень, вирішують проблемні питання проведення моніторингу довкілля.

З метою розвитку державної системи моніторингу на рівні регіонів у 2007 р. започатковано розробку першої черги пілотного проекту державної системи моніторингу довкілля в складі комплексної автоматизованої системи регіонального рівня. Досвід створення й експлуатації пілотного проекту має стати підставою для вдосконалення структури всієї державної системи моніторингу довкілля й насамперед підсистем збирання, накопичення, оброблення та передачі інформації від виконавців спостережень до регіональних центрів моніторингу, а також створення автоматизованих систем спостережень, що працюють у режимі реального часу й

забезпечують оперативний моніторинг і контроль. Згідно з рішенням Міжвідомчої комісії з питань моніторингу довкілля місцем упровадження вказаної роботи визначено на регіональному рівні найбільш техногенно навантажені області Донецько-Придніпровського регіону (Донецьку, Запорізьку й Дніпропетровську), а на територіальному рівні – м. Макіївку Донецької області.

До інформаційних механізмів екологічної політики слід віднести також формування екологічної свідомості. До цієї групи належать систематичні механізми (екологічна освіта й виховання учнівської молоді, екологічна просвіта широких верств населення, підвищення кваліфікації державних службовців, пропаганда кращої екологічної практики та разові заходи й акції, пов'язані з конкретним екологічним проектом (громадські кампанії, слухання, демонстрації, виставки, круглі столи та ін.). Ефективність таких механізмів значною мірою залежить від того, на якому рівні перебуває екологічна свідомість суспільства взагалі й окремих суспільних груп зокрема. А рівень екологічної свідомості та культури своєю чергою залежить від соціально-економічних умов, у яких розвивається суспільство. Особливістю цих механізмів є те, що коли їх застосовують особистісно, то з їхньою допомогою можна домогтися лише короткотермінових результатів. Однак застосування їх у комплексі з інструментарієм інших груп часто створює умови для значного підвищення ефективності останніх.

Соціально-економічні, екологічні, морально-етичні реалії в Україні та світі дедалі більше спонукають формувати новий соціум, який повинен спиратися як на традиційну етичну систему, так і на нові етичні цінності, створені людством у новітніх умовах. Екологізація людської свідомості повинна базуватися не лише на знаннях, а й на емоціях, інтуїції, коли екологічна робота в будь-яких сферах стає внутрішньою потребою. Надзвичайної ваги набуває розуміння того, що вихід за межі екологічного пріоритету, ігнорування його неминуче призведе до нарощування кризових явищ та екологічних катастроф.

Проведений аналіз доводить, що ситуація з інформаційним забезпеченням охорони довкілля, раціонального природокористування й екологічної безпеки поступово набуває рис, що наближують Україну до стандартів міжнародного співтовариства. Потік екологічної інформації стає доступним для широкого загалу громадськості завдяки впровадженню принципів Організації Конвенції, передусім на регіональному рівні. Важливими інформаційними механізмами є використання щорічних національних і регіональних звітів про стан

охорони навколишнього природного середовища, які розміщуються на офіційних сайтах органів державної влади, дані постійного екологічного моніторингу території, які оприлюднюються щомісячно, а також широка екологічна просвітницька діяльність, яка здійснюється завдяки використанню можливостей сучасних ЗМІ.

Отже, дослідження чинних механізмів екологічного управління показало, що досягнення встановлених цілей можливе лише за умов їх адекватного поєднання, проте рівень їхньої ефективності безпосередньо залежить від дієвості кожного з них окремо. Так, низька дієвість організаційно-правового механізму (інституціональна неузгодженість у розподілі повноважень і відповідальності, дублювання окремих функцій, ускладнення координації та погодженості дій у сфері охорони довкілля) не забезпечила необхідний рівень інтеграції економічного й адміністративного механізмів при формуванні регіональної політики, що призвело до неефективності планування й використання інвестицій природоохоронного призначення, унеможливило врахування територіальних інтересів з екобезпечного навколишнього природного середовища.

Висновки

Встановлено, що сучасна управлінська практика напрацювала достатній набір механізмів реалізації завдань екологічної політики на регіональному рівні: економічний механізм екологічного регулювання (збори за використання природних ресурсів і забруднення довкілля, податкові пільги, система фінансування природоохоронних заходів, механізм відшкодування збитків, завданя унаслідок порушення відповідного законодавства); організаційний механізм (екологічний аудит, укладання угод під державні гарантії, інформаційна інфраструктура, екологічна освіта й виховання тощо); адміністративний механізм (екологічна експертиза, екологічна стандартизація та нормування, ліцензування природокористування й природоохоронної діяльності, екологічний контроль і нагляд, ін.); механізм правового регулювання екологічних відносин. Проведений аналіз результативності їх використання органами влади переконливо демонструє неможливість протистояння екологічній кризі за умови існуючої нормативно-правової бази та рівня розвитку механізмів екологічного регулювання. Визначено, що економічний механізм в умовах ринкових відносин є дещо «віртуальним» – фактично не існують механізми кредитування природоохоронних заходів, пільгового оподаткування та цінового заохочення еколого-конструктивної діяльності, не набули необхідного розвитку механізми надання субсидій на формування екологічної інфраструктури тощо.

Узагальнення досвіду країн-членів Ради Європи у сфері природоохоронної діяльності на регіональному рівні засвідчило, що на увагу заслуговують насамперед такі механізми розвитку екологічної демократії, як: організаційний – об'єднання ініціатив, механізмів, фондів, науково-дослідних програм та існуючої інформації для збереження і покращення природного й ландшафтного розмаїття; забезпечення доступу до екологічної інформації та участі громадськості в процесі прийняття рішень з питань, що стосуються навколишнього середовища; адміністративний – інтегрована функціональна й довгострокова концепція регіонального економічного планування.

Література

1. Балацький О. Екологічний менеджмент і перспективи становлення та розвитку / О. Балацький, В. Лук'янін, О. Лук'яніна // Економіка України. – 2009. – № 5. – С. 67–73.
2. Брунелло Е. Аналіз перспектив України на міжнародному ринку торгівлі квотами на викиди парникових газів / Ентоні Брунелло, Борис Костюківський. – Україна, 2011. – 98 с.
3. Васюта О. А. Проблеми екологічної стратегії України в контексті глобального розвитку / Ольга Анатолівна Васюта. – Тернопіль : «Гал-Друк», 2006. – 600 с.
4. Веклич О. О. Економічний механізм екологічного регулювання в Україні / Оксана Опанасівна Веклич. – К. : Український інститут досліджень навколишнього природного середовища і ресурсів, 2003. – 88 с.
5. Качинський А. Б. Коли екологія стає політикою: політика промислово розвинених держав у сфері міжнародної екологічної безпеки та національні пріоритети України / А. Б. Качинський, Л. О. Туровець // Політика і час. – 2010. – № 6. – С. 75–81.
6. Корсак Н. В. Про стан виконання загальнодержавної програми формування національної екологічної мережі / Н. В. Корсак // Екологічний вісник. – 2005. – № 3–4 (13–14). – С. 2–4.

Стаття надійшла до редакції 07.11.2011 р.



ТОВ "ДКС Центр"