

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, 2012 [Назад](#) [Головна](#)

УДК 353.9:574 (075.8):323.174

Е. Г. Карташов,
здобувач Академії муніципального управління, кандидат філософських наук

НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ РЕАЛІЗАЦІЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

В статті визначено, що важливим напрямом ефективного здійснення регіональної екологічної політики має стати, з одного боку, створення умов для реалізації базових екологічних прав людини, а з іншого – забезпечення всіх суб'єктів екологічних відносин на регіональному рівні повноцінною екологічною інформацією, відповідно до законодавства України. Обґрунтовано принципову схему створення системи інформаційно-аналітичного забезпечення (СІАЗ) реалізації регіональної екологічної політики.

The article stipulates that an important area of the effective implementation of the regional environmental policy should be, on the one hand, the creation of conditions for basic environmental rights, and the other - ensuring all subjects of environmental relations at regional level full environmental information, in accordance with the laws of Ukraine. Grounded schematic diagram creation of information and analytical support (SIAZ) implementation of regional environmental policies. Modernization of the mechanisms for the implementation of regional environmental policy in the direction of democratization should be based on rational and balanced (by the criterion of the final ecological and economic effect) a combination of state and market, administrative and economic mechanisms and levers regulation of environmental relations, environmental management and environmental activities at the regional level. One of the most effective mechanisms corresponding to the above principle in light of limited material and financial resources are targeted environmental programs. The above mechanism, like most others in the field of environmental management is complex and operates on the basis of administrative cooperation, economic and organizational levers.

Ключові слова: екологічні права, людина, механізм державного управління, охорона довкілля, партнерство, регіональна екологічна політика, сталий розвиток.

Keywords: environmental law, a person governance mechanism, environment, partnership, regional environmental policy and sustainable development.

Вступ

Якість довкілля відіграє все більш вагому роль як фактор стабільного розвитку суспільства та забезпечення конкурентоспроможності економіки України на світовому ринку. Значна екологічна диверсифікація території України, особливості соціально-економічних процесів у регіонах, які в історичному, природному, соціальному, економічному відношеннях є далеко неоднорідними, актуалізують проблему регіонально диференційованих підходів до управління екологічною безпекою. У свою чергу, низька результативність механізмів державного управління сталим екологічним розвитком України зумовлює об'єктивну необхідність забезпечення еколого-економічної безпеки держави та її регіонів, що вимагає відповідного теоретичного підґрунтя, методологічних підходів, наукового обґрунтування напрямів її реалізації.

Проблеми ефективності використання природно-ресурсного потенціалу, природоохоронної діяльності та розвитку механізмів державного управління екологічною безпекою вже давно розглядаються в працях вітчизняних та вчених близького зарубіжжя. У працях вчених А. Аганбегяна, О. Алімова, О. Балацького, Л. Горєва, А. Мінца, П. Нестерова, К. Пап'янова, Н. Пахомової, М. Реймерса, В. Сахаєва, М. Федоренка, А. Федоришевої, С. Хачатурова, М. Чумаченка, Г.Шалабіна розглядаються виробничо-технічні та організаційно-економічні аспекти комплексного використання природних ресурсів та проблеми виявлення резервів ресурсозбереження.

Постановка проблеми

Обґрунтувати засади регіональної екологічної демократії як напряму модернізації механізмів охорони довкілля на регіональному рівні.

Результати дослідження.

Модернізація механізмів реалізації регіональної екологічної політики у напрямку їх демократизації має базуватися на принципі раціонального та збалансованого (за критерієм кінцевого еколого-економічного ефекту) поєднання державних і ринкових, адміністративних та економічних механізмів і важелів регулювання екологічних відносин, природокористування та природоохоронної діяльності на регіональному рівні. Слід зазначити, що діючий економічний механізм має низку недоліків та неврегульованих питань, і тому питання його вдосконалення є вкрай актуальним. Однією із основних стратегічних цілей такого вдосконалення, крім завдань оперативного коригування економічного механізму природокористування, має стати, на нашу думку, визначення основних перспективних напрямів реформування та реалізація їх у складі заходів Стратегії сталого розвитку України, що нині діє в Україні.

Одним із ефективних економічних механізмів забезпечення природоохоронних заходів і заходів з ліквідації негативного впливу аварій та техногенних катастроф є страхування ризиків забруднення навколишнього природного середовища. Формування регіональних екологічних інвестиційних фондів забезпечує спеціальна економічна модель страхування майнових і екологічних ризиків з наступними інвестиціями в єдиний регіональний інноваційний екологічний проект, що фінансується із регіональних екологічних інвестиційних фондів.

Важливою складовою вдосконалення економічного механізму регіональної політики є вдосконалення нормативів збору за забруднення. Вдосконалення нормативів збору за забруднення навколишнього природного середовища доцільно здійснювати, виходячи з обґрунтування необхідних обсягів фінансування природоохоронних заходів, а також реальних фінансових можливостей підприємств-платників з урахуванням фактичних збитків, які завдаються державі, іншим суб'єктам господарської діяльності та населенню. При цьому перспективною метою вдосконалення нормативів має бути їх наближення до відповідних нормативів ЄС. Зазначимо, нормативи збору за забруднення навколишнього природного середовища у країнах ЄС до 60 разів перевищують вітчизняні.

Основною проблемою вдосконалення нормативів збору за спеціальне використання природних ресурсів є відсутність механізму цільового використання коштів від збору за спеціальне використання природних ресурсів. Відповідно до статті 46 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [1] кошти від зазначених зборів надходять до місцевих бюджетів, бюджету АР Крим та Державного бюджету України і спрямовуються на виконання робіт по відтворенню, підтриманню цих ресурсів у належному стані.

Необхідно розробити та запровадити механізми щодо реалізації наведених законодавчо визначених норм. Крім того, на нашу думку, необхідно підготувати та внести зміни і доповнення до Бюджетного кодексу України щодо фінансування природоохоронних заходів (бюджетних програм природоохоронного спрямування) із загального фонду місцевих бюджетів. У країнах з розвинутою ринковою економікою при здійсненні певних заходів, у т.ч. і природоохоронних, приділяється значна

увага належному обґрунтуванню доцільності та черговості здійснення таких заходів. Частина пошукових, проектних робіт та робіт з наукового обґрунтування певних проектів (заходів) складає, як правило, до 40 – 60 % від загальної вартості реалізації цих проектів [2].

В Україні цей показник складає, як правило, 1 – 6 %. Варіантність проектних рішень або відсутня, або ж має формальний характер. Наприклад, протипаводкові заходи, фінансування яких здійснюється за рахунок “екологічних” бюджетних коштів, проектується без врахування можливості комплексного використання споруд, не розглядається варіант відселення жителів з населених пунктів (їх частин) із зон, які часто затоплюються паводками, не обраховуються показники ефективності кожної із споруд на основі порівняння величини збитків, які будуть ліквідовані, із витратами на будівництво протипаводкових споруд. Тому ще однією важливою складовою вдосконалення економічного механізму є запровадження системи обґрунтувань доцільності та черговості здійснення природоохоронних заходів. Такого ж врегулювання потребує і питання надання пріоритетності усуненню причин, які викликають негативні явища або великі збитки, а не мінімізації наслідків таких явищ. У першу чергу, цей принцип необхідно застосовувати при виборі варіантів проектних рішень щодо вирішення проблеми підтоплення територій.

Щодо вдосконалення системи фінансування природоохоронних заходів першочерговою вбачається необхідність розробки чіткого механізму реалізації положення статті 40 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» щодо обов’язковості дотримання екологічних вимог та здійснення природоохоронних заходів суб’єктами господарювання [1]. Такий механізм має містити чітке визначення умов фінансування природоохоронних заходів, які здійснюватимуться за рахунок коштів: - суб’єктів господарської діяльності; фондів охорони навколишнього природного середовища; місцевих та державного бюджетів.

Подібний механізм вже розроблено та запроваджено для фінансування заходів з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій: кошториси затверджуються Держбудом та мають містити обґрунтування можливостей і обсягів фінансування певних заходів за рахунок коштів суб’єктів господарської діяльності, місцевих (різних рівнів) бюджетів, і, таким чином, визначається (обґрунтовується) необхідна частка фінансування за рахунок коштів державного бюджету [3].

Доцільно також внести зміни до законодавства з метою надання пріоритету у фінансуванні природоохоронних заходів за рахунок коштів державного бюджету заходам із збереження біологічного різноманіття та розвитку природно-заповідної справи, оскільки здійснення саме таких заходів має взяти на себе держава. Адміністративні механізми, які на сьогодні хоча вже і сформувалися у певну злагоджену систему, проте теж потребують свого вдосконалення, насамперед, з метою уникнення формальності при проведенні процедури екологічної експертизи. У лютому 1995 року набрав чинності Закон України «Про екологічну експертизу». Саме екологічна експертиза, в умовах складної екологічної ситуації, повинна бути тим соціальним інструментом, що дозволяє на демократичній основі із залученням висококваліфікованих спеціалістів вже на стадії створення проекту нормативного документа, проекту планового та іншого господарського рішення щодо перетворення природи оцінити ступінь їх екологічного обґрунтування, визначити можливості реалізації у конкретному природному середовищі та науково обґрунтувати висновки і рекомендації для доцільного та екологічно прийняттого їх здійснення [4].

Існуюча на сьогодні концепція абсолютного ризику, що є основою сучасної екологічної експертизи в Україні, завдала значних збитків довкіллю. Керуючись цією концепцією, екологічна експертиза не може ефективно прогнозувати, запобігати та управляти екологічним ризиком. Тому, теоретично екологічна експертиза повинна базуватись на сучасній концепції допустимого екологічного ризику (тобто імовірності поразки), яка отримала широке розповсюдження в індустріально розвинених країнах як засіб пошуку балансу між стратегіями екологічного та економічного розвитку. Допустимий рівень екологічного ризику, а він, зрозуміло нульовим бути не може, залежить від того, які переваги (вигоди) отримує суспільство із збільшенням ризику за рахунок підвищення рівня соціально-економічного добробуту та які витрати необхідні для того, щоб рівень екологічного ризику не перевищував межі соціально допустимого ризику. На практиці, екологічна експертиза другу частину цієї концепції – управління ризиком, а саме – процесом прийняття рішень, в яких оцінюється екологічний ризик та можливості його попередження.

Функціональний напрямок еколого-експертної діяльності державних органів і спеціально створених еколого-експертних громадських формувань, а також реалізація професійної компетенції експертів екологів виявляються в еколого-експертному процесі. У ньому висвітлюється: нормативна формалізована (зовнішня) функція екологічної експертизи проектів. Цей процес складається із низки послідовних етапів, під час проведення яких еколого-експертні органи чи спеціально створені комісії вирішують конкретні завдання еколого-експертної оцінки представлених проектів.

Діючі нормативні акти, які регламентують порядок організації проведення екологічної експертизи проектів, безпосередньо не виділяють певних стадій їх розгляду. А дають тільки вказівки стосовно реалізації цього процесу. Аналіз вказівок дозволяє уявити еколого-експертний процес, що складається із трьох основних етапів: підготовчий або перевірки наявності необхідних реквізитів представлених проектів проектних матеріалів і визначення їх відповідності щодо діючого законодавства; основного або аналітичної обробки показників об’єктів експертизи; заключного або узагальнення та оцінки відомостей і отриманий результатів, а також складання на підставі їх висновків екологічної експертизи проектів. У чинному законодавстві не передбачений конкретний механізм здійснення екологічної експертизи. Тому, нами пропонується алгоритм еколого-експертного процесу, що дає можливість детальніше провести апробацію проектів, а також упорядкувати процес здійснення екологічної експертизи.

На всіх етапах еколого-експертні органи ставлять конкретні цілі та завдання еколого-експертного пізнання особливостей проектних матеріалів, а також визначають форми і методи експертної діяльності, які скеровані на реалізацію цілей та мети екологічної експертизи проектів. Відтак, мета підготовчого етапу має полягати у виявленні під час перевірки достовірності та повноти представлених на екологічну експертизу передпроектних і проектних матеріалів, встановлення їх відповідності щодо вимог чинного законодавства та інших нормативних документів (державних стандартів, інструкцій тощо). На цій стадії експертизи: перевіряють підстави скерування проектних матеріалів у той чи інший державний орган або на розгляд спеціальної еколого-експертної комісії, визначають наявність, передбачених законом, супроводжувальних документів і матеріалів, щодо відображають правомірність прийняття їх на експертизу; перевіряють правові підстави розробки передпроектної та проектної документації; перевіряють наявність матеріалів і юридично важливих документів попереднього вибору земельних ділянок, визначених для розміщення, будівництва чи реконструкції об’єктів.

Основну увагу експерти чи керівники експертних комісій повинні надавати ознайомленню з паспортними відомостями представлених проектів: чіткість найменувань об’єктів експертизи; стадії проектування (передпроектна, проектна); точність відомостей про організацію, яка розробила проект, а також про виробництво, організацію, заклад замовника, їх відомчу підпорядкованість; наявність термінів розробки проекту; наявність відомостей про авторів проекту; наявність підписів відповідальних осіб за якість, повноту потрібних відомостей; наявний склад представлених матеріалів.

Склад, комплексність та обсяг матеріалів, що передаються на екологічну експертизу визначаються нормативними актами українського законодавства. Вони також регламентують порядок розробки, погоджень експертизи та затвердження відповідних передпроектних чи проектних матеріалів. Представлення підприємствами детальних характеристик технологій, що використовуються ними та видів діяльності, в результаті яких здійснюється забруднення, сприяє пошуку нових технологій, експертні органи (комісії) можуть відхилити представлені на експертизу матеріали або домагатися їх доукомплектації чи доопрацювання у випадках: якщо проектувальники не дотримуються вимог нормативних актів; якщо немає необхідних погоджень із зацікавленими міністерствами, відомствами, організаціями, підприємствами й органами державного контролю та нагляду.

Важливо на підготовчому етапі з’ясувати специфіку поданих на апробацію проектних матеріалів для залучення в кожному конкретному випадку найбільш компетентних у цій галузі експертів-екологів, а якщо необхідно, порушити питання про залучення до проведення екологічної експертизи проектів представників науково-дослідних організацій, висококваліфікованих спеціалістів підприємств, організацій, закладів.

На початковому етапі важливо ознайомитись з основними відомостями матеріалів для того, щоб правильно підібрати: основні діючі закони та підзаконні акти й документи; проектні рішення-аналоги; інформаційні відомості служби нагляду і контролю за станом навколишнього середовища (ці функції здійснює Державна екологічна інспекція) і санітарного стану екосистеми (функція санстанцій); розташування об’єктів, що проектується і різних екологічних карт, які можуть бути використані у процесі перевірки та оцінки.

На основі особливостей та складностей матеріалів, складається план проведення екологічної експертизи і визначаються терміни її проведення. Усі матеріали, які надходять на екологічну експертизу, мають реєструватися у спеціальному журналі. Етап аналітичної обробки – найбільш важливий і відповідальний у проведенні екологічної експертизи. Об’єктивна екологічна оцінка основних параметрів проектних розробок дозволяє уникнути можливих відхилень, які закладені у проектній документації, виявити позитивні та негативні моменти запроєктованих заходів із врахуванням екологічних вимог діючого законодавства та конкретної екологічної ситуації. Аналітична обробка об’єктів екологічної експертизи складається з двох фаз: вивчення, аналізу і перевірки проектних рішень; перевірки та аналізу результатів проведення натуральних досліджень місця, де планується розміщення об’єктів екологічної експертизи.

За загальним правилом, усі проектні рішення включають: текстові та графічні частини; технічні, санітарно-гігієнічні, технологічні, організаційні показники; напрацювання та рішення з охорони навколишнього середовища та раціонального використання природних ресурсів (земель, вод, лісів тощо); заходи для забезпечення екологічної безпеки та попередження можливих кризових ситуацій. Основним для першого етапу є: аналіз проектних рішень відносно екологічної ситуації, яка склалась у цьому регіоні, перевірки правильності визначення характеру джерел забруднення довкілля та кількісних показників викидів у повітря, водойми, ґрунт, конкретних шкідливих речовин; перевірка обґрунтованості запобіжних заходів для попередження забруднення, засмічення та пошкодження природних ресурсів; перевірка передбачуваної екологічної, економічної, генетичної шкоди від впровадження того чи іншого об’єкту в певну екологічну систему.

Не менш важливе значення мають передбачувані заходи, які повинні забезпечувати відновлення, відтворення природних ресурсів, зокрема, розрахунки та обґрунтування компенсацій за завдані збитки довкіллю. Це стосується і організації зон рекреації відповідно до показників рекреаційних навантажень та допустимого режиму їх використання. Експерти зобов’язані встановити відповідність розмірів санітарно-захисних зон і коштів на їх будівництво щодо діючих

нормативних вимог, прогресивність технічних рішень і техніко-економічних показників природоохоронних заходів порівняно із нормативними.

Впродовж розгляду інших розділів, представлених на експертизу матеріалів, необхідно перевірити наявність або відсутність рішень для створення безвідходних (маловідходних) технологічних процесів і виробництво на базі комплексного використання сировини та відходів, забезпечення використання вторинних ресурсів, а також цінність земель і доцільність їх використання саме для цього напрямку, правильність оформлення земельних відводів, наявність заходів для рекультивациі земель, відновлення сільськогосподарських та лісових угідь, раціональність розміщення об'єктів.

Друга фаза основного етапу комплексної екологічної експертизи – це натурні дослідження, які дають можливість: раціонально та правильно оцінити екологічно обгрунтовану організацію та зонування території; спів ставити територіальні та галузеві інтереси, які закладені у проектних рішеннях; правильно обгрунтувати сумарні викиди шкідливих речовин із наявними джерелами забруднення навколишнього середовища; визначити можливість і доцільність розміщення об'єктів, які проектується в цьому регіоні, враховуючи особливості наявних умов і їх можливості; співіснування об'єктів, які проектується із територіями, які особливо охороняються (заповідними об'єктами); загалом отримати додаткові відомості, які дозволяють експертним органам обгрунтувати свої висновки та рекомендації.

Сучасні методи оцінки впливу на довкілля, що є одним із дієвих чинників реформування діяльності еколого-експертних органів, необхідно впроваджувати у практичну реалізацію екологічної експертизи. До них налужать: аналіз вигід-витрат, метод умовного оцінювання, аналіз ефективності витрат та ін. Для аналізу екологічного ризику доцільно використовувати метод моделювання, що прогнозує з більшою точністю можливі позитивні та негативні наслідки. Оскільки ризик присутній у кожному рішенні, то експерт повинен дати якомога повніший та точніший опис можливих ризиків та компенсацій. Застосування наукових методів дасть інформацію більшу за обсягом і повнотою для того, щоб керуватись нею для прийняття правильного рішення, а також для виявлення дій щодо зменшення ризику, які можуть дати більший ефект. Заключний етап – це кінцева оцінка проектних матеріалів експертом чи групою експертів, еколого-експертними органами. Експерти формулюють об'єктивно отримані результати і висновки про ступінь екологічної обгрунтованості проектних матеріалів, висловлюють зауваження з конкретних питань і рішень, якщо необхідно, вносять виправлення, зміни кількісних та якісних показників. Загальна оцінка дається на основі аналізу отриманих у сукупності суджень та оцінок експертів. Вироблення загальної екологічної оцінки входить до компетенції державного органу, якому доручається підготовка загального експертного висновку.

Екологічна експертиза має здійснюватись фахівцями спеціальних органів, їх структурних підрозділів, які наділені певними повноваженнями і діють від імені держави та в межах законодавства України. До здійснення екологічної експертизи необхідно залучати фахівців, аналітиків суміжних галузей, оскільки експерт не може здійснювати етапи аналізу в ізоляції. Ця робота вимагає консультацій як із тими, хто приймає остаточне рішення, так і з тими фахівцями, які збирають значний обсяг інформації, застосовують цілу низку аналітичних методів. Вищим критерієм оцінки мають виступати інтереси народу, право кожного громадянина на безпечне життя і здоров'я довкілля та забезпечення екологічної безпеки об'єкта, який пройшов екологічну експертизу (ст.16, 50 Конституції України).

Запропонований алгоритм розроблений на підставі аналізу досвіду європейських країн та направлений на запобігання напруження екологічної ситуації, а не на ліквідацію наслідків. Він сприятиме оперативному управлінню еколого-експертним процесом та спрямовані на реформування діяльності органів еколого-експертних органів у системі Міністерства охорони навколишнього природного середовища. Перехід у науково-практичній діяльності від концепції абсолютного ризику до концепції екоаудиту – якісно новий крок в екологічній безпеці, зародження нового напрямку у здійсненні екологічної експертизи. Відставання у цій сфері є загрозливим як для існування державної системи екологічної безпеки, так і для національної безпеки загалом.

Висновки

В статті визначено, що важливим напрямом ефективного здійснення регіональної екологічної політики має стати, з одного боку, створення умов для реалізації базових екологічних прав людини, а з іншого – забезпечення всіх суб'єктів екологічних відносин на регіональному рівні повноцінною екологічною інформацією, відповідно до законодавства України. Обгрунтовано принципову схему створення системи інформаційно-аналітичного забезпечення реалізації регіональної екологічної політики. Модернізація механізмів реалізації регіональної екологічної політики у напрямку їх демократизації має базуватися на принципі раціонального та збалансованого поєднання державних і ринкових, адміністративних та економічних механізмів і важелів регулювання екологічних відносин, природокористування та природоохоронної діяльності на регіональному рівні. Одним із дієвих механізмів, що відповідає наведеному принципу в умовах обмежених матеріально-фінансових ресурсів, є екологічні цільові програми. Зазначений механізм, як і більшість інших у сфері екологічного управління, є комплексним і функціонує на основі взаємодії адміністративних, економічних та організаційних важелів.

Література.

1. Про охорону навколишнього природного середовища: закон України від 25 червня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546. Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>
2. Сенюшкін Є. Значення неурядових організацій в екологічному розвитку регіонів / Є. Сенюшкіна // Інституційні перетворення як передумова ефективного використання ресурсного потенціалу регіону : щорічн. наук.-практ. конф., 24 квітня 2012 р. : тези доп. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2003. – С. 376–380.
3. Стадницький Ю. До проблеми концепції екологічної політики України і механізму її реалізації / Ю. Стадницький // Економіка України. – 2003. – № 1. – С. 75–79.
4. Федорчак О. Класифікація механізмів державного управління / О. Федорчак // Науковий вісник. – 2008. – Вип. 1. «Демократичне врядування» : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O_Fedorchak.pdf

Стаття надійшла до редакції 17.11.2012 р.



ТОВ "ДКС Центр"