

УДК 332.142.6:332.021(477)

О. В. ОЛЕФІРЕНКО

РЕГІОНАЛЬНА ЕКОЛОГІЧНА ПОЛІТИКА І ПРОБЛЕМИ НАЦІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

Досліджено роль регіонів у вирішенні національних екологічних проблем. Обґрунтовано, що регіональна екологічна політика є невід'ємною складовою регіональної політики взагалі та національної екологічної політики зокрема. Розглянуто особливості системи управління охороною природного середовища на регіональному рівні та запропоновано практичні та теоретичні підходи з її реформування.

Ключові слова: регіон, управління охороною навколишнього середовища, регіональна екологічна політика, сталий розвиток регіону.

The role of regions in addressing national environmental issues are researched. It was concluded that that regional environmental policy is an integral component of regional policy in general and national environmental policy in particular. The features of safety management environment at the regional level are considered and the practical and theoretical approaches to its reform are suggested.

Key words: region, environmental management, regional environmental policy, sustainable development of a region.

Незважаючи на постійне зменшення масштабів виробництва впродовж останніх 20 років Україна на сьогодні має найвищий інтегральний показник антропогенних навантажень на навколишнє природне середовище практично на всій її території. Досвід говорить, що багато проблем соціально-економічної та екологічної незбалансованості, у першу чергу, зароджувалися на рівні регіону і лише пізніше набирали національних масштабів. Гострога соціально-економічних та екологічних проблем в Україні має значні регіональні відмінності. Це стосується як стану соціальних процесів, особливо рівня якості життя населення, так і рівня економічного розвитку та раціонального використання природно-ресурсного потенціалу в регіонах. Вирішення зазначених проблем необхідно розпочинати з розроблення єдиної методології щодо формування концептуальних підходів до розвитку і територіальної організації країни.

Однак сьогодні впровадження нових ефективних підходів у реалізації місцевої і регіональної природоохоронної політики відбувається в Україні повільними темпами. Разом із тим успішна реалізація національної екологічної політики в Україні залежить, перш за все, від її здійснення на регіональному (місцевому) рівні.

Сучасна ситуація, на думку багатьох фахівців, свідчить про відсутність результативної управлінської системи забезпечення якості довкілля та раціонального природокористування. Значний внесок у розвиток теорії та практики управління охороною навколишнього природного середовища – на регіональному

рівні внесли як зарубіжні, так і вітчизняні науковці А. Ендрес, М. Реймерс, В. Лексин, А. Швецов, Ф. Заставний, М. Долішній, В. Кравців, В. Федорищев, С. Дорогунцов, В. Трегобчук, В. Волошин, З. Герасимчук, Т. Галушкіна. Та попри широкий спектр досліджень у сфері управління охороною природного середовища на регіональному рівні слід зазначити, що теоретичні та практичні аспекти цього питання в Україні залишаються ще недостатньо дослідженими.

Метою статті є розгляд структури та особливостей управління процесом регулювання охорони навколишнього природного середовища та формування передумов підвищення ефективності регіональної екологічної політики.

Екологічна система регіону є базовою для забезпечення сталого розвитку двох інших систем – економічної та соціальної. Тому саме регіональний рівень потребує створення принципово нової природоохоронної системи територіального управління й відповідного мотиваційного механізму в її функціонуванні. Однією з головних причин погіршення екологічного стану навколишнього природного середовища в Україні є неефективне управління природокористуванням та природоохоронною діяльністю, що породжує складнощі в розподілі повноважень, відповідальності, викликає дублювання окремих функцій, ускладнює координацію й погодженість дій у сфері охорони довкілля.

Для ефективного вирішення регіональних екологічних проблем необхідно: більш ефективно використовувати економічні інструменти поліпшення стану та охорони навколишнього природного середовища на всіх ієрархічних рівнях; реформувати інституціональну базу охорони навколишнього середовища й управління природними ресурсами; постійно впроваджувати політику запобігання забрудненню та оздоровлення довкілля у масштабі як держави, так і окремо взятих регіонів; розробляти і реалізовувати національні, регіональні, місцеві та секторальні плани дій у галузі охорони навколишнього середовища.

Регіональна (місцева) екологічна політика повинна підтримуватися на національному рівні через зміцнення і вдосконалення законодавчої та нормативної бази екологічного менеджменту, розробку національних стратегій, програм і планів, інтеграцію природоохоронних вимог у напрямі розвитку секторів економіки і соціальної сфери, розширення двосторонньої і міжнародної співпраці, залучення технічної допомоги та інвестицій. Особливо актуальні ці проблеми для транскордонних регіонів України, враховуючи їхні туристсько-рекреаційний статус та можливості для індустріального розвитку і формування зон екологічного підприємництва [2].

Отже, для того щоб сталий розвиток став реальним, необхідно, перш за все, знайти способи врахування вартості екологічних наслідків управлінських та господарських рішень. Слід зазначити, що в Україні заходи повинні бути орієнтовані не тільки на те, щоб усунути наслідки, спричинені антропогенною діяльністю, але і їх передбачити, що є більш економічно ефективним підходом в реалізації екологічної політики на всіх рівнях.

У більшості випадків суть регіональної екологічної політики розглядається в двох аспектах. Перший – це екологічна політика держави щодо регіонів (державна регіональна екологічна політика), другий – екологічна політика, яка здійснюється регіонами. Перша реалізується центральними органами державної влади, друга –

місцевими органами влади і самоврядування. У цьому плані значну роль відіграє розмежування повноважень між різними гілками влади у сфері природокористування й охорони навколишнього природного середовища. Виникає потреба в уточненні й деталізації розподілу функцій між спеціально вповноваженими органами влади різних рівнів у сфері природокористування й охорони навколишнього середовища.

Загострення екологічної ситуації в Україні, зокрема масштабність негативного господарського впливу на людину і довкілля, змушують державу і суспільство формувати нову державну та регіональну екологічну політику, запроваджувати ефективний механізм її правового забезпечення на національному та регіональному рівнях. Багатогранність регіональних процесів зумовлює потребу цілеспрямованої діяльності державних і місцевих органів влади в усіх сферах соціально-економічного життя, у тому числі в екологічній. Тому назріла об'єктивна необхідність в обґрунтуванні фундаментальних основ формування й реалізації регіональної екологічної політики.

У сьогоднішніх умовах регіональна політика стає вагомим інструментом просторового регулювання соціально-економічного розвитку, особливо в тих сферах, де дія ринкових важелів обмежена (соціальна, екологічна, науково-технічна). Тільки через механізми регіональної політики, як важливого елемента загальнонаціональної стратегії, можна активізувати внутрішні потенціали регіонів для соціально-економічного зростання територій і держави в цілому. Саме регіональна політика може стати універсальним засобом ефективного використання регіональних резервів, чого важко досягти за допомогою галузевих методів управління. Тому регіональну екологічну політику можна визначити як систему цілей і дій, спрямованих на реалізацію інтересів держави стосовно регіонів та внутрішніх інтересів самих регіонів за допомогою методів, що враховують історичну, етнічну, соціальну, економічну та екологічну специфіку територій [7].

Регіональна екологічна політика є невід'ємною складовою соціальної регіональної політики взагалі та національної екологічної політики зокрема, а також ефективним засобом подолання екологічної кризи в окремих регіонах і державі в цілому [5].

Активізація регіональної екологічної політики повинна здійснюватись на основі методології системного підходу, орієнтованого на конкретні дії та результати, відповідати принципам універсальності, демократії, відкритості, інтегрованої ефективності та підзвітності. Слабкість координації управлінських дій та неефективний розподіл функцій між різноманітними підрозділами організаційної структури управління довкіллям часто заважають упровадженню принципів збалансованого розвитку території регіону.

Поняття регіональної екологічної політики безпосередньо пов'язане з поняттям екологічної безпеки. Екологічну безпеку можна визначити як суспільне благо, соціально необхідний рівень якості навколишнього середовища, за якого відсутні загрози здоров'ю людей та життєдіяльності суспільства, виникнення негативних змін у функціонуванні природних екосистем. Тому слід говорити про регіональну екологічну безпеку як кінцевий результат, мету регіональної екологічної політики, яку потрібно будувати на певних принципах, які, вочевидь, повинні відбивати як тактичні, так і стратегічні її орієнтири. Крім того, не всі ці

принципи можуть бути незмінними, деякі з них потрібно корегувати відповідно до ситуації в державі. В основу регіональної екологічної політики покладено такі принципи:

1. Пріоритет загальнонаціональних інтересів. Це означає, що дії всіх суб'єктів регіональної політики потрібно спрямовувати на зміцнення державності України, збереження її територіальної цілісності, вони не повинні загрожувати національній безпеці держави.

2. Законодавче забезпечення прав і повноважень суб'єктів регіональної політики. Політика стосовно регіонів і політика самих регіонів повинна бути регламентована нормативно-правовою базою, дотримання вимог якої є обов'язковою умовою регулювання взаємовідносин між усіма учасниками процесу.

3. Поєднання інтересів. Поточні та стратегічні завдання регіональної політики повинні враховувати державні регіональні та місцеві інтереси, а її практичне здійснення має згладжувати можливі суперечності між ними.

4. Врахування особливостей регіонів. Це означає потребу диференційованого підходу до регулювання регіональних процесів з урахуванням історичної, природної, соціальної, демографічної та економічної специфіки території.

5. Збалансування критеріїв соціальної справедливості та загальнонаціональної ефективності. Вибір методів і форм державної селективної підтримки окремих територій повинен бути спрямований на вирівнювання рівнів соціально-економічного розвитку регіонів.

6. Партнерства. Це передбачає необхідність налагодження тісного співробітництва між органами державної влади всіх рівнів та органами місцевого самоврядування, забезпечення політичної стабільності й суспільної злагоди у процесі здійснення регіональної політики.

Отже, завданням регіональної політики є розроблення загальної стратегії й тактики узгодженого розвитку суб'єктів господарювання в інтересах прогресу всіх сторін регіонального життя й регіону в цілому. Її друге завдання – реалізація розроблених стратегій й тактики через свої особливі інститути і за допомогою своїх особливих методів [9].

Сучасна ситуація в Україні вимагає перегляду ролі регіону в національному розвитку держави і приведення характеру їхнього розвитку у відповідність її до принципів сталого розвитку. Це положення є одним з ключових питань Декларації Асамблеї європейських регіонів (Базель, 4 грудня 1996 р.), в якій підкреслювалося, що регіони є найважливішою організаційною формою для адекватного і незалежного вирішення регіональних проблем. Державам Європи слід було б, наскільки це можливо, наділяти регіони повноваженнями і передати фінансові ресурси, необхідні для вирішення завдань, що стоять перед регіонами [10].

Регіональним утворенням, поряд із загальнонаціональними, властиві й регіональні особливості трансформаційних процесів. Ці процеси неоднаково успішні в різних регіонах країни. Реалізація поставлених на державному рівні завдань, загальних для всієї країни, повинна починатися з їхньої конкретизації для регіонів, оскільки більшість проблем соціально-економічного та екологічного характеру спочатку виникає на рівні регіону і тільки потім розростається до

національних, глобальних масштабів. Тому наріжним каменем дослідження є регіон, забезпечення його сталого розвитку. Відповідно до наявного адміністративно-територіального устрою України за регіон приймаємо території Автономної Республіки Крим, 24 областей, міст Києва та Севастополя [8].

Модель розвитку регіонів і депресивних територій в Україні, закладено в Концепції державної регіональної політики, затвердженій Указом Президента України 25 травня 2001 року. Концепція має на меті: скоординувати діяльність центральних і місцевих органів влади в розв'язанні проблем регіонального розвитку; сформулювати принципи визначення територій, яким надається статус депресивних, указати порядок надання такого статусу, визначити інструменти державної й регіональної підтримки розвитку цих територій; визначити фінансові механізми стимулювання регіонального розвитку в умовах твердих бюджетних обмежень.

Гармонізація загальнонаціональних і регіональних інтересів є основою процесів регіоналізації в Україні. Зміни в державній регіональній політиці, що відбуваються в Україні, визначаються як рівнем усвідомлення владою і суспільством сутності регіональних соціально-економічних процесів, так і обранням моделі, за якою здійснюватиметься подальше державне регулювання сталого регіонального розвитку.

Практичне втілення теорії сталого розвитку – це багатогранна проблема, яка в умовах сучасної України має не тільки свою специфіку, але й особливу складність. І ця складність лежить не тільки в економічній площині, а й у морально-психологічній. Шлях до реалізації ідей сталого розвитку – це шлях екологізації суспільних процесів. Без поступової трансформації людської свідомості, її екологізації, шанси на побудову істинної моделі сталого суспільства будуть ілюзорними. Впродовж тривалого історичного періоду такі поняття, як обов'язковість, пунктуальність, почуття господаря, свобода поведінки і культури господарювання, у людській свідомості викорінювались вперто й наполегливо. Поки необхідність побудови суспільства на принципах сталого розвитку не стане потребою кожного громадянина, говорити про наближення до цієї мети передчасно. Навпаки, якщо рухатись уперед, то вже тепер треба вибирати траєкторію сталого розвитку, яка має враховувати національну специфіку держави, особливості її регіонів.

З огляду на перехідний стан української економіки вже сьогодні надзвичайно важливо не тільки ліквідувати технологічну відсталість, знизити ресурсомісткість виробництва, раціоналізувати процеси природокористування, а й вибрати таку траєкторію економічного розвитку, яка б, поряд із соціальними та матеріальними благами, гарантувала високий рівень екологічної безпеки.

Ключове місце у формуванні основ екологічної регіональної політики посідає й питання оптимізації суспільних потреб як основного рушія розвитку виробництва, котре, у свою чергу, є найбільшим дестабілізаційним фактором екологічної рівноваги. Іншими словами, ідеологія сталого розвитку, як глобальна доктрина, ставить перед країнами світу завдання зберегти екологічнобезпечне середовище проживання шляхом оптимізації суспільних потреб і забезпечення адекватного їм соціально-економічного розвитку. Безумовно, екологічна безпека стає одним із провідних елементів глобальної безпеки, і ніхто не заперечує факту загострення екологічної ситуації та необхідності здійснення ефективної політики щодо її стабілізації й покращення.

Україна переживає етап багатопланових перетворень, які охоплюють усі сфери суспільного життя. Специфіка сьогоденного періоду якраз і полягає в тому, що ефективність нових важелів ринкового регулювання нівелюється ще досить сильними позиціями старих форм економічних відносин, що суттєво знижує стійкість економічної системи та результативність її функціонування. Екологічна складова трансформаційних процесів в умовах транзитної економіки на тлі соціальних та економічних пріоритетів, як свідчить практика, відіграє другорядну роль.

Необхідною умовою здійснення ефективної політики сталого розвитку є об'єктивна оцінка екологічної ситуації в державі та її регіонах, яка має бути максимальною мірою позбавлена елементів суб'єктивності та емоційності, котрі можуть призвести до прийняття часом популістських, а головне – нереальних (для виконання) рішень [6]. У кінцевому підсумку, оцінка екологічної ситуації має дати відповідь на ключове питання: спочатку вихід з економічної кризи, а потім з екологічної, чи ці процеси мають бути синхронними? Це принципово важливо для вибору соціально-економічної стратегії сталого розвитку України. Динаміку забруднення довкілля тісно пов'язано з активністю економічних процесів.

Пріоритетним щодо підвищення ефективності екологічної політики є регіональний рівень, а це, відповідно, потребує регіоналізації екологічного управління [1; 3; 4]. Об'єктивні передумови для цього такі:

1. Природно-історичні. Оскільки будь-яка територія характеризується специфічною сукупністю природних ресурсів та природних умов, набір яких є унікальним, то географічні та природно-ресурсні відмінності у процесі історичного розвитку формують відмінності територіального поділу праці, відповідної господарської спеціалізації, рівня та масштабів виробничого освоєння території. Для нашої держави, яка характеризується значною диференціацією природно-ресурсного потенціалу та специфічними історичними особливостями розвитку територій, природно-історичні відмінності регіонів є досить вираженими. Вони потребують диференційованих підходів до управління регіональним розвитком.

2. Економіко-екологічні. Вони пов'язані з рівнем антропогенного навантаження на довкілля, глибиною екологічних проблем та можливостями їхнього вирішення. Насамперед, неоднорідність господарської структури, характер та типи господарської діяльності в регіонах формують різну диверсифікацію типів і рівнів антропогенного навантаження на екосистеми та населення, інтенсивності природокористування в них, що призводить до специфічних проявів зазначеного впливу у вигляді відповідного характеру й гостроти їхніх екологічних проблем, а це диференціює потреби забезпечення екологічної безпеки регіонів. Крім того, така диспропорційність економічного розвитку регіону, дистанційована в часі, зумовлює диференціацію економічного потенціалу регіонів і є причиною неоднорідності можливостей практичного вирішення таких проблем. Зазначені фактори ставлять під сумнів можливості впровадження в регіонах уніфікованих стратегій та механізмів досягнення їхніх екологічних цілей, а тому потребують їхньої адаптації до потреб та можливостей кожного з них. Адже для одних регіонів вирішення екологічних проблем пов'язано, у першу чергу, зі сповільненням темпів зростання виробництва, для інших – зі структурною перебудовою економіки, ще для інших найбільшу актуальність має фінансування природоохоронних заходів.

3. Адміністративно-правові. Сутністю гарантування екологічної безпеки є

здійснення управлінського впливу за допомогою певних методів, інструментів і заходів, які забезпечуватимуть досягнення поставлених цілей. У свою чергу, управлінський вплив передбачає наявність суб'єкта управління, тобто певних органів, які матимуть повноваження та відповідатимуть за здійснення такого впливу. Отже, здійснення управлінського впливу щодо забезпечення екологічної безпеки держави, по суті, можливе у двох напрямках: відомчо-галузевому та територіальному. Територіальне управління щодо забезпечення екологічної безпеки повинне відігравати панівну роль, оскільки: епіцентр екологічних проблем знаходиться на місцях, а місцеві владні структури, крім повноважень на здійснення управлінської діяльності, відзначаються обізнаністю та наближеністю до проблем регіону, у першу чергу екологічних, економічних та соціальних, що сприяє реальному баченню їхнього практичного вирішення; цілі галузевого розвитку досить часто вступають у протиріччя з екологічними імперативами, а відтак, досить часто перевага схиляється не в бік останніх; відповідальність за виникнення екологічних проблем у регіоні та відповідні дії щодо їхньої ліквідації повинні бути прерогативою регіональних органів влади, що сприятиме комплексності їхнього вирішення.

Отже, територіальна та економічна неоднорідність нашої держави створює різні умови та висуває різні завдання щодо здійснення природоохоронних заходів, а відповідно, й розроблення та впровадження адаптованих до ситуації в конкретних регіонах методів та інструментів забезпечення їхньої екологічної безпеки. Вищезазначене сприятиме підвищенню ефективності екологічної політики, прискоренню досягнення екологічно безпечного розвитку регіонів, що, у підсумку, забезпечуватиме досягнення екологічної безпеки держави.

Територіально Україна – це країна Європи, яка включає різні кліматичні пояси, має багатонаціональну етнічну структуру, нерівномірне антропогенне навантаження на окремі її території, де залежно від рівня науково-технічного прогресу та соціального розвитку ставляться різні пріоритетні завдання для досягнення основної мети – забезпечення сталого розвитку, що потребує розгляду цих питань у кожному регіоні зокрема. Досягнення сталого розвитку вимагає узгодження інтересів і можливостей розвитку всієї країни, її окремих регіонів і територій з урахуванням їхньої ієрархічної підпорядкованості.

Література:

1. *Волошин В. В.* Концептуальні засади сталого розвитку регіонів України / В. В. Волошин, В. М. Трегобчук // *Регіональна економіка*. – 2002. – № 1. – С. 7–21.
2. *Галушкіна Т. П.* Екологічна політика як складова державної регіональної політики / Т. П. Галушкіна, Л. М. Качаровська // *Вісн. Хмельницьк. ін-ту регіон. управління та права*. – 2003. – № 2 (6). – С. 216–220.
3. *Дорогунцов С. І.* Техногенно-екологічна безпека урбанізованих територій України / С. Дорогунцов, А. Федорищева // *Економіка України*. – 2000. – № 5. – С. 4–12.
4. *Заставний Ф.* Економіко-географічний поділ України / Ф. Заставний // *Географія та основи економіки в школі : наук.-метод. журн.* – 2008. – № 1. – С. 8–9.
5. *Ільченко Ю. Б.* Поняття регіональної екологічної політики держави / Ю. Б. Ільченко // *Держава та регіони. Серія “Державне управління”*. – 2010. – № 1. – С. 42–46.

6. *Кравців В. С.* Соціально-економічні передумови формування регіональної екологічної політики / В. С. Кравців, З. В. Герасимчук // Регіональна політика: методологія, методика, практика / відп. ред. акад. НАН України М. І. Долішній ; НАН України. Ін-т регіон. досліджень. – Львів, 2001. – С. 86.

7. *Кравців В. С.* Теоретичні засади формування регіональної політики в Україні / В. С. Кравців // Соціально-економічні дослідження в перехідний період. Україна в XXI столітті: концепції та моделі економічного розвитку : щорічник наук. пр. / [відп. ред. акад. НАН України М. І. Долішній] ; НАН України. Ін-т регіон. досліджень. – Львів, 2001. – Вип. XXIII. – 556 с.

8. Про стимулювання розвитку регіонів : Закон України // ВВР України. – 2005. – № 51. – Ст. 548.

9. *Лексин В.* Региональная политика России: концепции, проблемы, решения / В. Лексин, Е. Андреева, А. Ситников, А. Швецов // Программные методы регулирования территориального развития. – М. : РЭЖ, 1996. – № 2. – С. 62–69.

10. *Стеденников И.* Регион Украины в Европе регионов/ И. Стеденников, В. Токаренко // Причерноморский регион. – 1998. – № 1. – С. 28–34.

Надійшла до редколегії 30.03.2011 р.