

Є. Г. КАРТАШОВ

**ВЗАЄМОДІЯ ОРГАНІВ ВЛАДИ, БІЗНЕСУ  
ТА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД  
У СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ  
СТІЙКІСТЮ РЕГІОНАЛЬНИХ ЕКОЛОГО-ЕКОНОМІЧНИХ СИСТЕМ**

*Запропоновано комплексну модель механізму реалізації регіональної екологічної політики, в якій домінуючу роль відведено організаційному елементу взаємодії органів публічної влади з бізнесом і неурядовими організаціями, забезпечення впливу територіальної громади.*

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

*To this end, the paper proposes a comprehensive model of the mechanism for implementing regional environmental policy, in which the dominant role is assigned to an organizational element of interaction between the public authorities with business and non-governmental organizations to ensure the impact of the local community.*

**Key words:** mechanism of public administration, environment, partnership, regional environmental policy, sustainable development.

Загальна тенденція розвитку регіональної екологічної демократії обумовлює необхідність внесення змін у пріоритети державної екологічної політики та механізми реалізації нової моделі взаємовідносин органи публічної влади – бізнес – громадськість, які б сприяли еколого-безпечному функціонуванню регіонів. При цьому забезпечення стійкого соціально-економічного та екологічного розвитку регіону неможливе без проведення активної регіональної екологічної політики, а також без формування дієвого механізму контролю за екологічною ситуацією і управління природоохоронними заходами.

Теоретичні питання, пов'язані із загальними проблемами еколого орієнтованого управління і, зокрема, з оптимізацією процесів взаємодії економічних і екологічних систем, формуванням наукових основ екологічно сталого розвитку ґрунтовно досліджені у фундаментальних працях вітчизняних і закордонних учених: Н. Андрєвої, О. Балацького, Б. Данилишина, Л. Мельника, П. Олдака, В. Паламарчука, Б. Прикіна, М. Реймерса, Є. Рюміної, О. Теліженка, С. Харічкова.

Мета роботи – розробити модель комплексного механізму реалізації державної екологічної політики щодо охорони довкілля на регіональному рівні.

Модернізація механізмів реалізації регіональної екологічної політики в 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 [6].

Одним із дієвих механізмів, що відповідає наведеному принципу в умовах обмежених матеріально-фінансових ресурсів, є екологічні цільові програми (ЕЦП). ЕЦП є інструментом екологічної політики, що реалізується на різних рівнях державного управління – від мікроекономічного (екологічні програми підприємств) до муніципального, регіонального, загальнодержавного і глобального (міждержавні екологічні програми). Згідно із Законом України “Про охорону навколишнього природного середовища”, державні екологічні програми створюються з метою проведення ефективної та цілеспрямованої діяльності України стосовно організації і координації заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, забезпечення екологічної безпеки, раціонального природокористування і відтворення природних ресурсів на перспективу.

Необхідність розвитку, удосконалення і розширення повноважень даного інструменту обумовлено Законом України “Про державні цільові програми”. Зі статті 3 цього Закону випливає, що ЕЦП – самостійний напрямок державних цільових програм, метою яких є здійснення загальнодержавних природоохоронних заходів, попередження катастроф екологічного характеру і ліквідація їхніх наслідків. Законодавець передбачає також можливість вирішення проблем регіонального розвитку, що мають державне значення.

Відповідно до цього у проекті “Положення про порядок розроблення та виконання екологічних цільових програм” наведено таке: екологічна цільова програма – це комплекс взаємопов’язаних природоохоронних завдань і заходів, які спрямовані на розв’язання нагальних екологічних проблем з метою поліпшення співіснування природних екологічних систем і суспільства, та узгоджені за терміном виконання, складом виконавців і ресурсним забезпеченням.

Слід зазначити, що ЕЦП, як інструменту, що має змішану природу, притаманні як риси економічних і контрольно-адміністративних важелів, так і переконання. Адже, під час розроблення ЕЦП громадськість залучається до її підготовки шляхом оприлюднення проектів державних екологічних програм для їх вивчення громадянами, підготовки громадських зауважень і пропозицій щодо запропонованих проектів, проведення публічних слухань стосовно екологічних програм, також виконання програм висвітлюється засобами масової інформації, що створює в суспільстві небайдужість до екологічних проблем. У свою чергу, ЕЦП, метою яких є підвищення рівня екологічного виховання, навчання і освіти, безпосередньо виступають як зазначений інструмент [1].

Зазначений механізм як і більшість інших у сфері екологічного управління є комплексним і функціонує на основі взаємодії адміністративних (визначення цілей, термінів виконання та відповідальних осіб, оперативний контроль), економічних (широкий спектр фінансування; економічне стимулювання участі та виконання планових цілей; створення спеціалізованих фондів програм; використання механізму

екологічного страхування цільової програми тощо) та організаційних (залучення громадськості до підготовки ЕЦП шляхом оприлюднення проектів державних екологічних програм, підготовки громадських зауважень та пропозицій щодо запропонованих проектів, проведення публічних слухань) важелів.

Важливим напрямом ефективного здійснення регіональної екологічної політики має стати, з одного боку, створення умов для реалізації базових екологічних прав людини на основі “Оргуської конценції” (1998 р.), а з іншого – забезпечення всіх суб’єктів екологічних відносин на регіональному рівні повноцінною екологічною інформацією, відповідно до Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища” (1991 р.) [5].

Завдання підвищення дієвості та співробітництва суб’єктів екологічного управління у вирішенні питань охорони довкілля на регіональному рівні обумовлює потребу модернізації чинних механізмів з орієнтацією на розвиток регіональної демократії. Слід змінити акценти з декларування пріоритетів на поширення екологічних знань серед населення і підняття значущості екологічного менеджменту серед вищого управління державних і приватних установ. Важливим є визнання того, що кожна людина, будучи кінцевим об’єктом екологічного управління, повинна здійснювати свій власний вплив на формування і реалізацію екологічної політики. Постає об’єктивна необхідність раціоналізації взаємовідносин по горизонталі в системі ЦОВВ і в трикутнику “органи публічної влади – бізнес – неурядові організації”. Особливої уваги потребує інформаційний механізм, що має забезпечити, з одного боку, вільний доступ до екологічної інформації, її збір та поширення, а з іншого – державну систему моніторингу довкілля, внутрішньоурядову та міжвідомчу інформаційну взаємодію [2].

Враховуючи, що екологічне інформаційне забезпечення, як це трактує Закон, здійснюється органами державної влади та органами місцевого самоврядування в межах їх повноважень, доцільним, на наш погляд, є створення системи інформаційно-аналітичного забезпечення (СІАЗ) реалізації регіональної екологічної політики.

Основне призначення СІАЗ – забезпечення необхідної інформаційної підтримки й автоматизованої технології вирішення задач органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері охорони довкілля, інформаційне обслуговування населення, а також забезпечення інформаційної взаємодії між органами влади. Мета створення СІАЗ – підвищення ефективності функціонування механізмів реалізації державних заходів з охорони довкілля за рахунок інформаційно-аналітичної підтримки при прийнятті управлінських рішень.

Основними задачами впровадження СІАЗ є: оснащення органів влади необхідними технічними засобами; створення телекомунікаційного середовища, системи збору та передачі інформації; створення єдиного ресурсного центру (сховища даних); упровадження методів математичної обробки економічної інформації для одержання можливості проведення стандартних і нових методів аналізу на основі банку даних; забезпечення доступу населення до інформаційних ресурсів; створення системи захисту інформації.

СІАЗ створюється в інтересах особистості, суспільства і держави та дозволяє забезпечити необхідною інформацією основні напрямки діяльності місцевих органів публічної влади у сфері екологічної безпеки, що вимагають достовірних, комплексних і оперативних даних.

Інформаційно-аналітична система реалізації регіональної екологічної політики має створюватися як частина єдиної інформаційної системи України, для забезпечення потреби в необхідній інформації всіх учасників процесу державного управління охороною довкілля в межах конкретної області України. Система покликана підвищити ефективність прийнятих рішень на всіх рівнях державної влади за рахунок підвищення оперативності взаємодії учасників системи і використання математичних методів аналітичної обробки інформації. У системі необхідно створити ресурсний центр для можливості забезпечення користувачів системи всебічною інформацією, впровадити систему збору, накопичення, збереження інформації, систему захисту інформації [3; 4].

Через СІАЗ має “транспортуватися” не тільки регіональна та внутрішньоурядова інформація, а і дані про стан довкілля, природоохоронні та інші регулюючі заходи, що забезпечують зворотній зв’язок між усіма суб’єктами екологічних відносин на регіональному рівні. Керівники регіонального органу управління, використовуючи інформацію з численних джерел, приймають рішення, спираючись не тільки на свій досвід і інтуїцію, а і використовуючи діалог з відповідною комп’ютерною моделлю підтримки прийняття рішень. При цьому також можуть використовуватися моделі діагностики (що виявляють симптоми регіональних проблем, які можуть виникнути в найближчому майбутньому, якщо своєчасно не вжити заходів з виправлення ситуації) та інформаційно-довідкові моделі (допоміжні джерела інформації при рішенні поточних різноманітних задач у процесі діяльності органу регіонального управління).

Запропонована система – це інформаційний інтерфейс, що забезпечує взаємозв’язок між усіма механізмами реалізації регіональної екологічної політики, і відповідно, сприяє координації й погодженості дій контролюючих та регулюючих органів, консолідації зусиль усіх суб’єктів у сфері охорони довкілля.

Здійснення загальнодержавних природоохоронних заходів чи вирішення екологічних проблем регіонального рівня – це екологічні програми, реалізація яких можлива тільки через комплекс взаємопов’язаних механізмів, скоординованих між собою за термінами і ресурсним забезпеченням. На фоні обов’язкових адміністративного та економічного механізмів реалізації програм домінуючу роль починає відігравати організаційний механізм залучення громадськості до їх підготовки, що сприяє як залученню додаткових ресурсів і формуванню міжсекторальних інтересів, так і координації діяльності різних галузевих і територіальних ланок управління, в тому числі і через Координаційну раду. Ефективність екологічних програм та їх узгодження між собою безпосередньо залежить від моделі механізму їх реалізації, підґрунтям якої є система інформаційно-аналітичного забезпечення координації дій.

Для реалізації регіональної екологічної політики необхідним є збалансоване поєднання представлених вище дієвих державних і ринкових, адміністративних та економічних механізмів здійснення державних заходів з охорони довкілля на регіональному рівні. Нами пропонується модель комплексного механізму реалізації регіональної екологічної політики, в якому домінуюча роль відводиться організаційній складовій взаємодії органів публічної влади між собою і з бізнесом та неурядовими організаціями, забезпечення врахування громадської думки, тому що саме від ефективності його функціонування залежить рівень розвитку регіональної екологічної демократії. Ефективність запропонованого механізму залежить від чіткого визначення “власних цілей” кожного окремо взятого механізму:

- економічний механізм – економічне стимулювання; створення спеціальних фондів; нормування; екологічне страхування; кредитування природоохоронних заходів тощо;

- адміністративний механізм – налагодження конструктивної взаємодії між МДА та ОМС; формування механізмів контролю за екологічною ситуацією та управління природоохоронними заходами; залучення всіх суб’єктів до використання засобів екологізації;

- організаційний механізм – партнерські відносини органів публічної влади з бізнесом, громадськістю та НУО; соціальний діалог; залучення громадськості та забезпечення врахування громадської думки; поширення екологічних знань тощо;

- інформаційний механізм – взаємозв’язок між усіма механізмами реалізації регіональної екологічної політики через СІАЗ; координація й погодженість дій контролюючих та регулюючих органів; консолідація зусиль всіх суб’єктів у сфері охорони довкілля.

В основу формування моделі покладено положення Оргуської конвенції та концепції регіональної екологічної демократії, які передбачають участь громадян, партнерство, прозорість, відповідальність, результативність і дієвість, стратегічне бачення, а також концепція соціальної відповідальності бізнесу.

Отже, в запропонованій моделі комплексного механізму реалізації регіональної екологічної політики домінуючу роль відведено організаційному механізму взаємодії органів публічної влади між собою і з бізнесом та неурядовими організаціями, забезпечення врахування громадської думки, тому що саме від ефективності його функціонування залежить рівень розвитку регіональної екологічної демократії. В основу формування моделі покладено положення Оргуської конвенції та концепції регіональної екологічної демократії, які передбачають участь громадян, партнерство, прозорість, відповідальність, результативність і дієвість, стратегічне бачення, а також концепція соціальної відповідальності бізнесу.

Проблема забезпечення еколого-безпечного розвитку регіонів та країни в цілому пов’язана із незавершеністю процесів формування територіальної організації влади і реформування міжбюджетних відносин. Фундаментом такого розвитку має стати екологічна активність, домінантою якої є участь громадян у вирішенні питань, пов’язаних з екологією.

У контексті поставленої проблеми важливого значення набувають подальші наукові дослідження з питань взаємодії Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади з місцевими органами публічної влади, приватним сектором, неурядовими організаціями щодо здійснення регіональної екологічної політики як запоруки сталого розвитку регіонів і країни в цілому.

Література:

1. *Наврузов Ю. В.* Конкурентоспроможність регіонів: взаємодія державних установ, підприємницьких і громадських організацій : монографія / Ю. Наврузов. – К. : Вид-во НАДУ, 2010. – 208 с.
2. *Парчук Г.* Європейська екомережа та досвід формування національних екомереж у країнах Європи / Г. Парчук, Я. Мовчан // Розбудова екомережі України. – К. : Ukraine's econet development, 2011. – 78 с.
3. Політика регіональних органів влади: теорія і практика / [за заг. ред. В. П. Єлагіна]. – Х. : ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2010. – 180 с.
4. *Сенюшкін Є.* Значення неурядових організацій в екологічному розвитку регіонів / Є. Сенюшкін // 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.
5. *Стадницький Ю.* До проблеми концепції екологічної політики України і механізму її реалізації / Ю. Стадницький // Економіка України. – 2003. – № 1. – С. 75–79.
6. *Федорчак О.* Класифікація механізмів державного управління / О. Федорчак // Науковий вісник. – 2008. – Вип. 1. – (Серія “Демократичне врядування”) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O\\_Fedorchak.pdf](http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O_Fedorchak.pdf).

*Надійшла до редколегії 10.02.2014 р.*

УДК 351/316/364.08

*А. В. МЕЛЯКОВ, О. В. ПОСТУПНА*

**ПРАКТИКА НАДАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ДОПОМОГИ  
СІМ'ЯМ, ЯКІ ОПИНИЛИСЯ В СКЛАДНИХ ЖИТТЄВИХ  
ОБСТАВИНАХ**

*Досліджено процес надання державної соціальної допомоги сім'ям, які опинилися у складних життєвих обставинах на основі результатів опитування соціальних фахівців. Охарактеризовано суб'єктивні та об'єктивні чинники, що визначають ефективність цієї допомоги.*

**Ключові слова:** сім'я; соціальна допомога; соціальні фахівці; складні життєві обставини.