

УДК 502.35 : 504.03

ІНСТРУМЕНТАРІЙ ЕКОНОМІЧНИХ ГАРАНТІЙ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОГО ЕКОЛОГІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ПРОЕКТАМИ

Ю.І. Самойленко
здобувач

Інститут агроекології і природокористування НААН

У статті розкрито модифікації екологічного супроводу управління господарською діяльністю та обґрунтовано інструменти економічних гарантій забезпечення громадського екологічного управління проектами, спираючись на застосування стримувань та противаг на всіх етапах життєвого циклу проекту. Запропоновано схему запровадження інструменту розгляду ламен- тацій та звернень громадськості в структурі економічних гарантій забезпечення громадського екологічного управління проектами.

Ключові слова: інструментарій, економічні гарантії, громадське екологічне управління, про- екти, забезпечення.

Особливістю нинішнього періоду соціаль- но-економічного розвитку країни є здійснення низки великомасштабних проектів. Такі про- екти спрямовані на подолання пріоритетних соціальних, еколого-економічних, енергетич- них, транспортно-інфраструктурних та інших питань. Певне, що здійснення таких проектів може, опліч із досягненням передбачуваних позитивних, запланованих результатів, супро- воджатися певними небажаними трансфор- маціями якісного стану довкілля, що ставить питання обґрунтування, виконання та еко- логічного супроводу таких проектів, а також управління ними в ринг пріоритетних цілей економіки природокористування. Звісно, забез- печення відповідного результату функціону- вання у сфері охорони довкілля мало ймовірне без цілеспрямованих зусиль громадянського суспільства. Нині громадські екологічні рухи та організації ведуть активну діяльність і мають правову регламентацію, однак більшість з них недостатньо вбудовані в систему екологічного управління проектами, що вимагає формування відповідного інструментарію.

Висвітленню питань функціонування громадських екологічних об'єднань та орга- нізації у площині розвитку громадянського суспільства присвячено праці Г. Анісімової, Р. Іванкова, Н. Кобецької, Н. Малишевої, М. Орлова, Т. Слинько, де наголошено на залеж- ності виникнення нових громадських екологіч- них об'єднань і організацій від процесу станов- лення й розвитку громадянського суспільства. З-поміж наукових розвідок, які формують теоретико-організаційний базис формування основних положень громадського екологічного управління, слід виокремити роботи закор- донних та вітчизняних вчених О. Білявського, Р. Гровера, А. Гетьмана, А. Пауерза, В. Фатре-

ла, О. Фурдичка та ін. Поряд з тим, аналіз низки наукових праць свідчить, що попри значний обсяг існуючих теоретичних та практичних на- працювань, системні дослідження, присвячені виявленню інструментів економічних гаран- тій забезпечення громадського екологічного управління проектами, а також особливостей та специфіки їх запровадження, представлено недостатньо.

Тому метою статті є визначення та обґрун- тування інструментарію економічних гарантій забезпечення громадського екологічного управ- ління проектами з урахуванням специфіки їх застосування.

Екологічний супровід господарської ді- яльності протягом усього життєвого циклу проекту є визначною деталлю забезпечення екологічної безпеки країни. Наразі існує ба- гатоманітний діапазон економічних гарантій в сфері управління природокористуванням: банківська гарантія, страхування, створення компенсаційних фондів тощо. Поряд з тим, в ролі інструментів, які забезпечують форму- вання зворотного зв'язку, виступають: гро- мадський та державний контроль, моніторинг (екологічний, технологічний, соціальний) тощо, які слід використовувати на кожній стадії про- ектного циклу. Найвність налагодженого інст- рументарію стримувань та противаг на всіх стадіях робіт сприятиме формуванню стійкої, саморегульованої системи управління при- родокористуванням, яка стане гарантією еко- логічно безпечного здійснення господарської діяльності.

При реалізації екологічного супроводу проектного функціонування в якості економіч- них можуть виступати різноманітні фінансові гарантії, зокрема: банківський інструментарій, страхування та резервування власних коштів

компаній на випадок надзвичайної ситуації. Такі гарантії використовують у багатьох сферах господарювання, приміром, для забезпечення відповідальності та відшкодування завданих збитків, спричинених через транскордонне транспортування небезпечних відходів та їх ліквідацію, або ж задля забезпечення зобов'язань, взятих на себе приватним партнером під час виконання проектних робіт в межах державно-приватного партнерства. При цьому величина цих гарантій визначається за допомогою різноманітних методів залежно від форми перших. Проте, в будь-якому разі сума залежить від рівня екологічної небезпеки запланованої діяльності, її розмірів, можливості настання аварійної обстановки та існуванню інших економічних гарантій забезпечення екологічної безпеки на об'єкті проведення робіт [1, с. 32; 2, с. 27–28].

Однією з найбільш практично застосовуваних економічних гарантій виступає страхування. Утім, як свідчить практика, компаній, які непримусово страхують ризик спричинення шкоди довкіллю, доволі небагато. Також одним

із видів майнової відповідальності є компенсаційний фонд. Цей економічний інструмент на обов'язкових засадах застосовується саморегульованими організаціями [3].

Задля того, щоб система стримувань та противаг працювала з самого початку реалізації проекту, економічні гарантії варто використовувати у кожному періоді проектного циклу (табл. 1).

Наразі необхідність застосування багатьох економічних гарантій законодавчо не підтверджена, що свідчить про нагальність та актуальність цього питання задля забезпечення екологічного супроводу проектів. Окрім того, паралельно має розв'язуватися завдання про встановлення розмірів таких гарантій, базуючись на оцінках міжнародного досвіду, а також реєстру фінансових установ, які мають змогу надавати ці гарантії. Зазначене визначає необхідність формування державного переліку чесних та стабільних фінансових компаній із встановленням страхових умов для подальших страхових виплат таких компаній за зобов'язаннями.

Таблиця 1

Черговість застосування економічних гарантій на всіх етапах життєвого циклу проекту

Етап проектного циклу	Види економічних гарантій
Проектування	<ul style="list-style-type: none"> – гарантія банку; – страхування професійної відповідальності підрядника; – штрафні санкції, задекларовані в угоді із замовником; – проведення періодичних аудиторських перевірок замовником згідно укладеної угоди
Погодження та експертиза	<ul style="list-style-type: none"> – гарантія банку у розмірі, визначеному в угоді (на суму угоди або страхування професійної відповідальності підрядника) із терміном дії до закінчення даного етапу
Спорудження	<ul style="list-style-type: none"> – гарантія банку; – страхування професійної відповідальності підрядника; – штрафні санкції, задекларовані в угоді із замовником; – проведення періодичних аудиторських перевірок замовником згідно укладеної угоди; – гарантія банку, або страхування, або резервний фонд підрядника для цілей усунення максимально ймовірної розрахункової аварії та компенсація збитку, спричиненого в її наслідку третім особам
Експлуатація	<ul style="list-style-type: none"> – попередження в угодах з проектувальниками та підрядниками про безкоштовне коректування погрішностей/неточностей та усунення результатів таких упущень протягом усього строку експлуатації об'єкта; – гарантія банку, або страхування, або резервний фонд підрядника для цілей усунення максимально ймовірної розрахункової аварії та компенсація збитку, спричиненого в її наслідку третім особам
Ліквідація	<ul style="list-style-type: none"> – розроблення проекту ліквідації; – узгодження проекту ліквідації; – виконання робіт з ліквідації; – об'єктивна необхідність використання економічних гарантій відповідно до етапів проектування, погодження та спорудження

Джерело: систематизовано автором за [2; 3; 4; 5; 6].

Звичайно, що окрім суто фінансового інструментарію забезпечення гарантій екологічної безпеки величезну функцію виконують організаційні важелі, які забезпечують формування зворотного зв'язку на всіх стадіях життєвого циклу проекту, зокрема громадський та державний контроль, моніторинг, добровільна сертифікація та впровадження систем менеджменту якості з подальшим аудитом, систем обліку ламентаций і пропозицій зацікавлених сторін. З них уже немало себе зарекомендували в межах екологічного супроводу проектів, а їх обов'язковість задекларовано на законодавчому рівні [3; 1; 7, с. 6]. Поряд з тим, низка інструментарію організаційної спрямованості на формування зворотних взаємин нормативно не закріплено, проте завзято використовуються у великих корпораціях. Приміром, введення систем менеджменту якості (ISO 9001), екологічного менеджменту (ISO 14001) та менеджменту охорони праці (OHSAS 18001), наявність яких у підприємця нерідко виступає неодмінною вимогою кваліфікаційного відбору при проведенні тендерів [3; 8; 6].

Звісно, окремі інструменти зворотних взаємин наразі не набули широкого вжитку, проте, на нашу думку, є доволі перспективними, як-от, нефінансова звітність та врахування зауважень громадськості. Так, звітність у сфері сталого розвитку є перспективним міжнародним починанням, покликаним до щонайбільшого залучення компаній усіх типів до функціонування у напрямі досягнення цілей сталого розвитку. Зокрема, Глобальна ініціатива зі звітності (Global Reporting Initiative, GRI) була створена в 1997 р. Коаліцією за екологічно відповідальний бізнес (Coalition for Environmentally Responsible Economies, CERES). У 1999 р. в якості партнера до GRI долучився UNEP, забезпечивши тим самим платформу для міжнародної діяльності [1; 2; 7].

Вагомим плюсом системи звітності GRI виступає те, що насамперед звіт дозволено розробляти, ґрунтуючись лише на окремих складових системи, скеровуючись при цьому на розширення матеріалів до абсолютної відповідності вимогам GRI в подальшому. Базовий ступінь відповідності окреслює, що організація має розкрити в звіті свою роботу в економічному та соціальному аспектах, а також у сфері охорони довкілля, що справляє вплив на сталий розвиток, та визначити принаймні один показник для кожного з визначальних площин свого функціонування. Повний ступінь відповідності в доповнення до базового окреслює вимоги щодо визначення додаткових показників у розрізі наступних напрямів: стратегія компанії та її аналіз, управлінські практики, дотримання

принципів професійної етики та сумлінності [2; 5; 7; 8]. Тобто, звітність у напрямі забезпечення сталого розвитку передбачає рівночасно економічні, екологічні та соціальні площини діяльності компанії, а також має формувати збалансовану і аргументовану картину результатів роботи організації по відношенню до цілей сталого розвитку (враховуючи як позитивний, так і негативний аспекти).

В Україні наразі не створено відповідних умов для забезпечення заохочення компаній щодо використання звітності у напрямі сталого розвитку. Поряд з тим відмітимо, що звітність нефінансового кшталту має низку прерогатив [1; 3; 8]:

- врахування конструктивної критики зовнішніх зацікавлених сторін;
- можливість аналізу прогалин та розробки довгострокової стратегії;
- підвищення репутації організації у площині соціально та екологічно відповідальної;
- залучення іноземних інвестицій.

У разі законодавчого закріплення необхідності формування звітності у напрямі забезпечення сталого розвитку виникнуть передумови до її використання на одному рівні з фінансовою. Це надасть змогу перетворити роботу організації на прозорішу і тим самим підвищити ефективність громадського екологічного контролю.

Вагомим інструментом забезпечення екологічної безпеки проекту на всіх етапах його реалізації виступає система розгляду ламентаций та звернень громадськості. На нашу думку, цей інструмент є далекосяжним у площині вдосконалення системи управління природокористуванням. Так, правовідносини, пов'язані з обігом і порядком розгляду звернень громадян до державних органів, органів місцевого самоврядування, а також до посадових осіб, закріплені на законодавчому рівні: громадяни, їх об'єднання мають право звертатися персонально, а також подавати особисті та колективні звернення. Письмове звернення підлягає обов'язковій реєстрації та розгляду. Законодавством передбачено також особистий прийом громадян. Інформація про місце прийому, а також про встановлені для цього дні та години має бути доведена до відома громадян [9].

Окрім того, згідно статті 16 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [10] громадські організації можуть брати участь в управлінні галуззю охорони навколишнього природного середовища, якщо така діяльність передбачена їх статутами, зареєстрованими відповідно до законодавства України. Відповідно до згаданого закону

[10] громадські природоохоронні організації мають право:

1) брати участь у розробці планів, програм, пов'язаних з охороною навколишнього природного середовища, розробляти і пропагувати свої екологічні програми;

2) утворювати громадські фонди охорони природи; за погодженням з місцевими радами за рахунок власних коштів і добровільної трудової участі членів громадських організацій виконувати роботи по охороні та відтворенню природних ресурсів, збереженню та поліпшенню стану навколишнього природного середовища;

3) брати участь у проведенні центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, перевірок виконання підприємствами, установами та організаціями природоохоронних планів і заходів;

4) проводити громадську екологічну експертизу, обнародувати її результати і передавати їх органам, уповноваженим приймати рішення;

5) вільного доступу до екологічної інформації;

6) виступати з ініціативою проведення всеукраїнського і місцевих референдумів з питань, пов'язаних з охороною навколишнього природного середовища, використанням природних ресурсів та забезпеченням екологічної безпеки;

7) вносити до відповідних органів пропозиції про організацію територій та об'єктів природно-заповідного фонду;

8) подавати до суду позови про відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища, в тому числі здоров'ю громадян і майну громадських організацій;

9) брати участь у заходах міжнародних неурядових організацій з питань охорони навколишнього природного середовища;

10) брати участь у підготовці проектів нормативно-правових актів з екологічних питань;

11) оскаржувати в установленому законом порядку рішення про відмову чи несвоєчасне надання за запитом екологічної інформації або неправомірне відхилення запиту та його неповне задоволення.

Існує також низка питань, задекларованих у багатьох нормативно-правових актах, які потребують обов'язкової участі громадськості у їх вирішенні. Інструменти та форми участі

населення в обговоренні управлінських питань встановлено Законом України «Про громадські об'єднання».

Окрім того є низка міжнародної документації, що регламентує необхідність запровадження юридичною особою інструменту подання та розгляду громадських скарг. Приміром, в стандартах Міжнародної фінансової корпорації йдеться про обов'язковість реагування клієнта у випадку занепокоєності жителів щодо реалізації його проекту. У разі, якщо клієнт не в змозі позбутися постійно наявних небезпек або ж несприятливих впливів на людей, тоді він застосовує інструмент розгляду звернень та скарг занепокоєного населення щодо роботи клієнта в суспільній та природоохоронній сферах, а також сприяння подоланню виявлених проблем. Цей інструмент має відповідати ризикам та несприятливим впливам задуму.

При цьому, розгляд скарг та звернень має бути ефективним. Тому варто користуватися доступними та прозорими процедурами, культурно допустимими і загальнодоступними для всіх кіл занепокоєних співтовариств на засадах безоплатності та недопустимості репресивних заходів щодо скаргників. Цей інструмент має застосовуватися паралельно із існуючими законодавчо встановленими заходами і не суперечити їм. Наступним етапом є інформування клієнтом занепокоєних жителів щодо запровадження інструменту розгляду скарг в процесі залучення громадськості до управління проектами. Однотипні вимоги наявні в положеннях екологічної та соціальної політики ЄБРР, зокрема у Вимогах до реалізації проектів [11], де йдеться про те, що клієнт банку має вільно орієнтуватися у питаннях, які призводять до занепокоєності зацікавлених сторін щодо реалізації проекту, а також вчасно на них реагувати. Задля досягнення цієї цілі клієнт застосовує інструмент подання і розгляду скарг, призначених для прийняття до розгляду та сприяння подоланню проблемних запитів, а також задоволенню скаргників зацікавлених сторін щодо функціонування клієнта в соціально-екологічних аспектах.

Інструмент подання та розгляду скарг має відповідати потенційним небезпекам та можливим несприятливим ефектам проекту, а також забезпечувати оперативний та результативний розгляд проблемних аспектів. З цією метою варто застосовувати доступну, прозору, суспільно допустиму процедуру, яка буде загальнодоступною для всіх прошарків населення та потраплятиме під дію проекту, а також реалізовуватиметься на безоплатній основі. Існування такого важелю не має перешкоджати



Рис. 1. Схема запровадження інструменту розгляду ламентаций та звернень громадськості
Джерело: сформовано автором.

застосуванню судово-адміністративного інструментарію. Клієнт забезпечує функціонування відокремленого неупередженого важелю апеляції прийнятих рішень та надає відповідну інформацію населенню, яке знаходиться в межах зони впливу проекту в процесі його реалізації. Окрім того, клієнт зобов'язаний забезпечити наявність суспільно допустимого та загальнодоступного для корінного населення інструменту розгляду ламентаций, що може забезпечити менший супротив на заходи, які потребують документального оформлення, а також ширше застосування вербальних каналів передавання інформації.

Задля максимального зменшення кількості іміджевих ризиків, забезпечення конструктивної бесіди із зацікавленими сторонами, а також унеможливлення подання громадськими об'єднаннями до органів влади викривленої інформації про роботу компанії вбачається доцільним розроблення корпоративного інструменту розгляду громадських ламентаций та звернень з урахуванням норм і вимог чинного законодавства, а також рекомендацій і положень міжнародних організацій.

Цей інструмент має спиратися на такі положення:

- звернення підлягають справедливо-му, неупередженому та конструктивному розгляду;
- розгляд звернень має бути доступним, прозорим та суспільно прийнятним;
- відповідність небезпекам та можливим несприятливим впливам проекту;
- розгляд звернень має бути невідкладним та результативним;
- громадськість повною мірою має бути проінформована про подання та розгляд звернень;
- застосування упродовж реалізації проекту.

На рис. 1 представлено пропоновану схему запровадження інструменту розгляду ламентаций та звернень громадськості.

Зауважимо, що кількість та місце знаходження осередків приймання громадських звернень повинні відповідати потенційним небезпекам та можливим несприятливим ефектам проекту. Зокрема, крупномасштабні проекти відзначаються істотними соціально-екологічними небезпеками, а отже вимагають розташування такого осередку у загальнодоступних місцях в межах території, де можливі потенційні негативні впливи від реалізації проекту. Зі зверненням може апелювати як громада визначеної території чи певна група осіб, так і фізична особа, або ж інша зацікавлена сторона, інтереси якої можуть зачіпатися в процесі чи внаслідок

реалізації проекту. Таке звернення має містити всі необхідні реквізити, визначені чинним законодавством та оформленим у встановленому порядку [9; 10]. У разі, якщо цих норм не дотримано, або ж ламентация носять зловмисний характер чи взагалі порожні, тоді звернення можуть не розглядатися. Поряд з тим, коли громадські звернення торкаються інших компаній, що не є афілійованими особами організації, то така організація може надати заявникові рекомендації щодо реквізитів відповідних пунктів подання громадських звернень.

Щодо формування організаційних механізмів, то нагальною задачею, на нашу думку, має стати обов'язкове запровадження таких інструментів забезпечення громадського екологічного управління проектами, як екологічний аудит (який може здійснюватися з 2004 року, однак потребує корегування та узгодження з низкою чинних нормативно-правових актів), нефінансова екологічна звітність, сертифікація (яка наразі застосовується переважно для продуктів харчування та продовольчої сировини), порядок обліку ламентаций та звернень громадськості.

ВИСНОВКИ

Зважаючи на перелічені вище особливості функціонування системи управління природокористуванням, що виступатиме гарантією екологічно безпечного здійснення господарської діяльності, можна прийти до висновку, що на сучасному етапі інструментарій економічних гарантій забезпечення громадського екологічного управління проектами лише починає формуватися. І тому з метою забезпечення екологічної безпеки при реалізації проектів на всіх стадіях проектного циклу слід впроваджувати конфігурації зворотних взаємин, зокрема йдеться про застосування обґрунтованого вище інструментарію економічних гарантій забезпечення громадського екологічного управління проектами, що вимагає обов'язкового законодавчого регулювання та встановлення суми гарантій, ґрунтуючись на міжнародних реальних практиках, сприяючи реалізації ряду великомасштабних проектів та даючи змогу вирішувати низку пріоритетних соціально-економічних, екологічних, інфраструктурних та інших питань із грамотно та ефективно вбудованими громадськими осередками в систему екологічного управління проектами.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Кривонос Е.В. Вовлечение общественности в процесс социально-экологической оценки / Е.В. Кривонос // Oil and Gaz EURASIA. — 2009. — № 7–8. — С. 31–33

2. *Loikkanen T., Simojoki T., Wallenius P.* Participatory Approach to Natural Resource Management. A Guide Book. Forest and Park Service, Metsähallitus. Kuopio, 1999. — 96 p.
3. Взаємодія громадськості з органами державної влади в екологічній сфері: оцінка сучасного стану [Електронний ресурс] / Аналітична записка НІСД. — 2013. — Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua>
4. Участие общественности в правовом регулировании воздействия на окружающую среду / Вильям Фатрел, Гровер Рен, Ан Пауерз и др.; пер. с англ. — Вашингтон: Ин-т законодательства окружающей среды, 1991. — С. 18.
5. *Чудовська В.А.* Інструментальне забезпечення організаційно-економічного механізму екологічно збалансованого управління земельними ресурсами / В.А. Чудовська // Екологія і природокористування в системі оптимізації відносин природи і суспільства: матеріали III міжнар. наук.-практ. інтернет-конф. (м. Тернопіль, 24–25 березня 2016 р.). — Тернопіль: Крок, 2016. — Ч. 2. — С. 266–268
6. Екологічне управління: підручник / В.Я. Шевчук, Ю.М. Саталкін, Г.О. Білявський, та ін. — К.: Либідь, 2004. — 432 с.
7. *Фурдичко О.І.* Законодавче забезпечення охорони і захисту навколишнього природного середовища в Україні / О.І. Фурдичко // Вісник аграрної науки. — 2005. — № 2. — С. 5–8.
8. *Шкуратов О.І.* Організаційно-економічні основи екологічної безпеки в аграрному секторі України: теорія, методологія, практика: [монографія] / О.І. Шкуратов. — К.: ДКС-Центр, 2016. — 356 с.
9. Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 47. — Ст. 256.
10. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25 червня 1991 року № 1264-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 41. — Ст. 546.
11. Экологическая и социальная политика. — Европейский банк реконструкции и развития, 2008. — 98 с. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.ebrd.com/downloads/research/policies/esp08ru.pdf>

Новини Новини

Новини • Новини • Новини

УКРАЇНСЬКЕ МІСТО ОЧОЛИЛО РЕЙТИНГ НАЙНЕБЕЗПЕЧНІШИХ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ

Фахівці Блексмітівського інституту в місті Нью-Йорк, який займається проблемами екології та забруднення навколишнього середовища, склали рейтинг міст, найменш прийнятних для проживання. Як йдеться на сайті університету, очолило рейтинг українське місто Прип'ять в Київській області. Крім того, в топ-10 потрапили такі міста, як Кабве (Замбія), Ла-Оройя (Перу), Лінфінг і Тяньжинь (Китай), Сукінда і Вапі (Індія) і Сумгаїт (Азербайджан).