

Є. Г. Карташов,
Народний депутат України, кандидат філософських наук

АНАЛІЗ ЕФЕКТИВНОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ЕКОЛОГО-ЕКОНОМІЧНИХ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

E. Cartashov,
People's Deputy of Ukraine, PhD

PERFORMANCE ANALYSIS OF ECOLOGICAL AND ECONOMIC MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

У статті проаналізовано еколого-економічні механізми реалізації державного управління на регіональному рівні, визначено і систематизовано фактори, що впливають на їх дієвість. Показано, що реалізація існуючих регуляторних механізмів не забезпечує спроможність запобігання та протидії загрозам екологічної кризи за наявних умов інституційного середовища.

This paper analyzes the ecological and economic mechanisms of governance at the regional level, defined and systematized the factors that influence their effectiveness. It is shown that the implementation of existing regulatory mechanisms do not provide the ability to prevent and counter threats to the ecological crisis under the circumstances of the institutional environment.

Ключові слова: державна політика, еколого-економічних механізм, природокористування, регіон, управління.

Key words: public policy, environmental and economic mechanism of nature, area, administration.

ВСТУП

Ключовими проблемами реалізації регіональної екологічної політики, які потребують вирішення, є: суттєва невідповідність стратегічних пріоритетів і завдань державної екологічної політики економічним та адміністративним умовам, що домінують в Україні; висока централізованість з елементами відомчості державної системи управління природоохоронними заходами; інституційна неузгодженість у розподілі повноважень й відповідальності на регіональному рівні, дублювання окремих функцій в сфері охорони довкілля; ускладненість координації й погодженості дій контролюючих та регулюючих органів у сфері охорони довкілля та використання надр; низький рівень консолідації зусиль усіх без винятку територіальних громад, органів влади та спрямування на це коштів усіх фондів охорони навколишнього природного середовища; загроза втрати біологічного та ландшафтного різноманіття тощо.

Першочергового вирішення потребує проблема налагодження конструктивної взаємодії між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування у сфері здійснення природоохоронних заходів. Водночас ефективність їх реалізації залежатиме від повноти та досконалості правового регулювання відповідного статусу та компетенції згаданих органів,

удосконалення порядку делегування повноважень, уточнення обсягів їх компетенції на рівні як базових законів України "Про місцеве самоврядування" і "Про місцеві державні адміністрації", так і спеціальних законодавчих актів, які передбачають реалізацію згаданої компетенції в окремих сферах, їх гармонізацію між собою.

Більшість науковців, що займаються дослідженням у цій галузі науки, велику увагу приділяють економічним механізмам, особливостям їх дії в сучасних умовах. Серед них Б.В. Буркинський, С.К. Харічков, В.М. Степанов, Т. Галушкіна, О. Веклич, О. Кащенко, О. Летуца, Т. Яхєєва та ін.

Це безумовно важливо щодо розвитку вітчизняної науки, але сучасний кризовий стан навколишнього природного середовища потребує від науковців адекватного підходу до аналізу змін, які виникають у сучасному суспільстві, зокрема у сфері захисту природи як умови поліпшення якості життя людини. Треба досліджувати інші механізми, зокрема інформаційні, які у сучасному світі стають дедалі значущими у здійсненні екологічної політики.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Здійснити аналіз ефективності реалізації еколого-економічних механізмів державного управління.

РЕЗУЛЬТАТИ

Питання про механізми є однією з центральних проблем державного регулювання будь-яких суспільних відносин. Щоб правильно ідентифікувати механізми реалізації державних заходів щодо охорони довкілля на регіональному рівні, уточнимо зміст таких понять, як механізм взагалі та механізм реалізації державної екологічної політики на регіональному рівні, зокрема.

У науковій літературі, не зважаючи на те, що поняття "механізм" в управлінському аспекті ще не отримало загальноприйнятого визначення, аналізу багатьох підходів до його сутності присвячено низку серйозних праць [1; 8; 10; 11], ознайомлення з якими дає змогу сформулювати наступне.

1. Механізми бувають різними за конструкцією та призначенням, і у загальному розумінні цей термін використовується у чотирьох основних значеннях: пристрій для передачі і перетворення рухів, у якому рух одного або декількох елементів викликає певні рухи решти; внутрішній пристрій, внутрішня будова машини, устаткування; сукупність станів і процесів, із яких складається будь-яке фізичне, хімічне, економічне, психологічне тощо явище; система, сукупність методів і засобів, що визначають порядок певного виду діяльності.

2. Механізми управління найчастіше розглядають як складову частину системи управління, акцентуючи на такі позиції: механізм-знаряддя (інструмент реалізації влади (управлінських рішень); механізм-система (набір взаємопов'язаних явищ); механізм-процес (послідовність певних перетворень).

3. Невід'ємними компонентами структури механізму управління є: методи, важелі, інструменти, політика, правове, нормативне та інформаційне забезпечення. Склад механізмів змінюється в залежності від переваги акцентів на ті чи інші сфери управління.

Так, під механізмом державного управління розуміється складова частина управлінської підсистеми системи державного управління, через посередництво якої організується процес і забезпечується вплив на відповідний об'єкт [10, с. 184].

Виходячи з вищезазначеного, під механізмом реалізації державної екологічної політики на регіональному рівні розуміється сукупність важелів, інструментів і регламентуючих методів, використання яких суб'єктами екологічного управління забезпечує перетворення вихідних рішень (створення еколого-економічних передумов сталого розвитку регіонів) в результат (еколого-безпечне довкілля).

Проаналізуємо дієвість чинних економічного та інформаційного механізмів реалізації регіональної екологічної політики.

Стаття 41 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" визначає економічні заходи, які має здійснювати влада щодо забезпечення охорони навколишнього природного середовища [4]. За нинішніх масштабів виробництва економіка і екологія зав'язані в тугий вузол, розв'язувати який стає дедалі все складніше і складніше. Вже з'явилися та існують екологічні проблеми в економіці. Екологічний фактор стає фактором обмеження соціального розвитку не лише окремих регіонів, а й країни в цілому.

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 невигідним. Вдалося здійснити реформаційний перехід від адміністративно-командних на нові, економічні методи регулювання природокористування, тим самим природні ресурси вводяться до повноцінного економічного обігу, створюються стимули до їх збереження.

Економічні важелі дають можливість перейти від принципів плати за фактом забруднення до використання принципів "запобігання забрудненню", критеріїв екологічної безпеки, побудованих на оцінці екологічних

ризиків. Адже єдиним продуктивним кроком відвернення техногенно-екологічних загроз є перехід від системи реагування на події до побудови системи запобіжного контролю безпеки. Пріоритетними національними інтересами України є екологічна безпека та впровадження екологічно чистих технологій життєдіяльності суспільства.

Економічні механізми екологічної політики мають певні економічні інструменти, до яких належать:

- планування та інші інструменти попередження;
- інструменти регулювання [3, с. 92].

Ефективність цих інструментів залежить від того, наскільки вагомими будуть створені ними фінансові стимули при використанні екологічно чистих технологій або фінансові втрати при порушенні екологічних вимог. Вважається, що за правильно обраних ставок екологічних платежів влада має примушувати промисловців впроваджувати екологічно чисті технології, ощадливо використовувати природні ресурси тощо.

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 дає змогу забезпечити надходження фінансових ресурсів в обсягах, необхідних для ліквідації наслідків забруднення навколишнього середовища [2].

Основні недоліки вітчизняного економічного механізму екологічного управління полягають у тому, що він, по-перше, не спроможний зацікавити товаровиробників у проведених природоохоронних заходах 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.

Існуючий в Україні економічний механізм екологічного управління, на думку О. Веклич, переважно оперує групою таких регуляторів екологічної поведінки товаровиробників, які змушують їх обмежувати свою природоруйнівну діяльність відповідно до вимог нормативних актів, постанов і законів. Цю групу методів стимулювання природоохоронної діяльності, мабуть, можна охарактеризувати як доповнення до адміністративно-законодавчих механізмів екологічного управління [2].

При загальній спрямованості державної стратегії переходу на засади сталого розвитку особливої актуальності набуває саме територіальне регулювання природокористування. Його значущість, як підкреслюють учені, зростає в умовах децентралізації управління та підвищення ролі регіонального розвитку. Регіон є своєрідним ядром економічного, соціального і екологічного впорядкування простору, а також мобілізації з цією метою матеріальних, трудових, фінансових та інтелектуальних ресурсів. Саме на регіональному рівні можливо здійснити порівняння структури і масштабів виробництва зі структурою і величиною інтегрального природноресурсного потенціалу, встановивши пріоритети у його використанні [6].

Соціально-економічний прогрес і якість навколишнього природного середовища являють собою два взаємопов'язаних пріоритети в розвитку регіону, які покликані доповнювати і підсилювати один одного. Лише на такій інтегративній основі можна забезпечити адекватність інтересів економіки та екології при домінуванні екологічних критеріїв, вимог і показників.

Одним з головних принципів екологічної політики, яка впроваджується в Україні, є проведення таких дій, які забезпечували б задоволення розумних матеріальних потреб суспільства поруч із неминучим, але суворо нормованим, забрудненням довкілля та розумним використанням природних ресурсів, і водночас не ставили б під загрозу право майбутніх поколінь жити в здорово-

му середовищі. Інформаційні механізми державної екологічної політики, одночасно з економічними й політичними, є найважливішими засобами реалізації сучасних державних завдань охорони та відтворення довкілля.

Увесь світ пам'ятає чорнобильську катастрофу. Відповідальність за приховування інформації про катастрофу, її масштаби і можливі наслідки для майбутніх поколінь лежить на керівниках того часу, які приймали рішення. Хмара радіації створила не тільки територію радіоактивного забруднення, але й атмосферу інформаційної темряви.

Саме тому громадяни України, екологічна еліта відстоюють базові екологічні права людини, на основі Конвенції Оргусу (1998) "Про доступ до інформації, участі громадськості в прийнятті рішень і доступі до справедливості з проблем навколишнього середовища" [5].

У матеріалах Оргуської Конвенції було введено поняття "екологічна інформація". В статті 2 пункт 3 Конвенції читаємо: "Екологічна інформація означає будь-яку інформацію в письмовій, аудіовізуальній, електронній чи будь-якій іншій матеріальній формі про:

а) стан складових навколишнього середовища, таких, як повітря і атмосфера, вода, ґрунт, земля, ландшафт і природні об'єкти, біологічні різноманіття та його компоненти, включаючи генетично змінені організми та взаємодію між цими складовими;

б) фактори, такі, як речовини, енергія, шум і випромінювання, а також діяльність або заходи, включаючи адміністративні, та угоди в галузі навколишнього середовища, політику, законодавство, плани і програми, що впливають або можуть впливати на складові навколишнього середовища, зазначені вище в підпункті а), аналіз затрат і результатів та інший економічний аналіз і припущення, використані в процесі прийняття рішень з питань, що стосуються навколишнього середовища;

с) стан здоров'я та безпеки людей, умови життя людей, стан об'єктів культури і споруд тією мірою, якою на них впливає або може вплинути стан складових навколишнього середовища або через ці складові, фактори, діяльність або заходи, зазначені вище в підпункті б" [5].

Ситуація з інформаційним забезпеченням охорони довкілля, раціонального природокористування та екологічної безпеки і сьогодні залишається складною. Потік екологічної інформації є малодоступним для широкого користування, оскільки велика частина інформації стала платною. Офіційна екологічна статистика не завжди достовірна. Єдиним надійним джерелом об'єктивного знання про стан середовища є польові дослідження, які нині не виконуються навіть на локальному рівні через відсутність коштів.

Основними джерелами такої інформації є дані моніторингу довкілля, кадастрів природних ресурсів, реєстри, автоматизовані бази даних, а також довідки, що видаються уповноваженими на те органами державної влади, органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями, окремими посадовими особами.

Стаття 25-1 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" відзначає інституційну базу інформаційного забезпечення державної екологічної політики. Це є спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів, його органи на місцях, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи та організації, діяльність яких може негативно вплинути або впливає на стан навколишнього природного середовища, життя і здоров'я людей, і які зобов'язані забезпечувати вільний доступ населення до інформації про стан навколишнього природного середовища.

Екологічне інформаційне забезпечення, як це трактує Закон, здійснюється органами державної влади та органами місцевого самоврядування в межах їх повноважень [4].

Екологічна інформація є основою інформаційних механізмів екологічної політики. До цих механізмів слід

віднести систематичне інформування громадян про стан навколишнього природного середовища у конкретному регіоні і в державі в цілому; дані про існування забруднених територій. До цієї групи механізмів також належать: екологічна освіта та 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 та ін.).

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 у певному регіоні. Людина зацікавлена в отриманні такої інформації, яка стосується її особистого життя.

До інформаційних механізмів екологічної політики слід віднести також формування екологічної свідомості. До цієї групи належать систематичні механізми: екологічна освіта та 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 та окремих суспільних груп зокрема. А рівень екологічної свідомості та культури, в свою чергу, залежить від соціально-економічних умов, в яких розвивається суспільство. Особливістю цих механізмів є те, що коли їх застосовують особистісно, то з їх допомогою можна домогтися лише короткотермінових результатів. Однак застосовування їх у комплексі з інструментарієм інших груп часто створює умови для значного підвищення ефективності останніх.

Соціально-економічні, екологічні, морально-етичні реалії в Україні і 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. Стає надзвичайно важливим розуміння, що вихід за межі екологічного пріоритету, ігнорування ним неминуче призведе до нарощування кризових явищ і екологічних катастроф.

Формування екологічної свідомості, культури і цілісного екологічного світогляду є визначальним у подоланні сучасної екологічної кризи, воно повинно починатися з конкретного села, міста, регіону. Екологічна освіта і виховання є одним з пріоритетних напрямів екологічної політики: поінформована людина здатна більш активно брати участь у громадських екологічних організаціях.

Громадськість є одним з найбільш істотних ресурсів, які нація може використовувати для розвитку і впровадження політики охорони навколишнього природного середовища. Оргуська Конвенція підкреслює важливість участі громадськості в питаннях розробки планів, програм і політичних документів, пов'язаних з навколишнім середовищем. У статті 7 Конвенції говориться, що "кожна зі сторін передбачає відповідні практичні та/або інші положення відносно участі громадськості на принципах прозорості та справедливості і процесі підготовки планів і програм, пов'язаних з навколишнім середовищем, надаючи громадськості необхідну інформацію... Відповідний державний орган з урахуванням цілей даної Конвенції визначає кола громадсь-

кості, які можуть брати участь в цьому процесі. В міру можливостей кожна зі сторін прагне забезпечити громадськість можливостями для її участі в розробці екологічної політики".

Водночас дедалі помітнішою та соціально значущою стає роль громадських організацій у поліпшенні інформування населення щодо екологічної ситуації, а також перспектив та пріоритетних завдань у сфері природоохоронної діяльності, оздоровлення навколишнього середовища в екокризових районах. Державні органи повинні допомагати громадським організаціям у цій роботі. Вони повинні збирати та поширювати екологічну інформацію. Оргуська Конвенція вимагає, щоб "державні органи мали у своєму розпорядженні екологічну інформацію, яка стосується роду їх діяльності, та постійно поновлювали її; щоб було створено обов'язкові системи для забезпечення належного надходження в державні органи інформації з запланованих та здійснюваних заходів, які можуть істотно впливати на навколишнє середовище; у випадках, що становлять безпосередню загрозу для здоров'я людини або навколишнього середовища, які виникають в результаті людської діяльності або є наслідком природних явищ, вся інформація, яка могла б дозволити громадськості вжити заходів із запобігання або зменшення шкоди, яка може стати наслідком такої загрози, і яка є у розпорядженні державного органу, негайно поширювалася серед членів громадськості, яких потенційно торкається загроза" [7, с. 8].

Специфіка інформаційного механізму державного управління довкіллям полягає в тому, що громадська активність, яка включає інтерес до екологічних проблем і готовність брати участь у їх обговоренні, залежить не тільки від освітнього рівня, а і від наявності вільного часу, рівня матеріальної забезпеченості. Все це потребує від держави, органів виконавчої влади, державної політики в цілому приділяти більше уваги соціальним проблемам життя. Міністерством екології та природних ресурсів України розроблено "Положення про участь громадськості в процесі прийняття рішень з питань, що стосуються довкілля" (далі — "Положення про участь...") [9]. У пункті 1.2 "Положення про участь..." наведено таке визначення: "зацікавлена громадськість — це громадськість, на яку впливає реалізація рішень з питань, що справляють чи можуть справити негативний вплив на стан довкілля". Це є уривком визначення з Оргуської Конвенції (стаття 2, пункт 5).

Отже, як показав аналіз, ситуація з інформаційним забезпеченням охорони довкілля, раціонального природокористування та екологічної безпеки поступово набуває рис, що наближують Україну до стандартів міжнародного співтовариства. Потік екологічної інформації стає доступним для широкого загалу громадськості, завдяки впровадженню принципів Оргуської Конвенції, передусім на регіональному рівні. Важливими інформаційними механізмами є використання щорічних національних та регіональних звітів щодо стану 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 їх ефективності безпосередньо залежить від дієвості кожного з них окремо. Так, низька дієвість організаційно-правового механізму (інституційна неузгодженість в розподілі повноважень й відповідальності, дублювання окремих функцій, ускладнення координації і погодженості дій в сфері охорони довкілля) не забезпечила необхідний рівень інтеграції економічного та адміністративного механізмів, що призвело до

неефективності планування і використання інвестицій природоохоронного призначення, унеможливило врахування територіальних інтересів щодо екобезпечного навколишнього природного середовища.

ВИСНОВКИ

Сучасна управлінська практика напрацювала достатній набір механізмів реалізації завдань державної 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, завданих у наслідок порушення відповідного законодавства); організаційний механізм (екологічний аудит, укладання угод під державні гарантії, інформаційна інфраструктура, екологічна освіта і виховання тощо); адміністративний механізм (екологічна експертиза, екологічна стандартизація та нормування, ліцензування природокористування та природоохоронної діяльності, екологічний контроль та нагляд, ін.); механізм правового регулювання екологічних відносин. Проте аналіз результативності їх використання органами влади переконливо свідчить про недостатню спроможність протистояння загрози екологічної кризи за наявних умов інституційного середовища.

Література:

1. Бойко-Бойчук О. Типологізація механізмів державного регулювання розвитку міст / О. Бойко-Бойчук // Вісник НАДУ. — 2008. — № 2. — С. 124—132.
2. Веклич О.О. Економічний механізм екологічного регулювання в Україні / О. Веклич. — К.: Український інститут досліджень навколишнього природного середовища і ресурсів, 2003. — 88 с.
3. Дьомкін В. Вступ до екологічної політики / В. Дьомкін. — К.: Тандем, 2000. — 194 с.
4. Закон України від 25 червня 1991 р. № 1264-ХІІ "Про охорону навколишнього природного середовища" // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 41. — С. 546—561.
5. Конвенція від 25 червня 1998 р. № 994_015 "Про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля": [Електронний ресурс]. — Режим доступу: kyiv2003.mama -86.org.ua/files/aarhus_convention_u.htm
6. Концепція переходу України до сталого розвитку: [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.greenparty.ua/news/greenparty/green-party_17371.html
7. Матеріали Оргуської Конвенції "Про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля", від 25.06.1998 р. — Рівне, 2000. — 23 с.
8. Механізми державного управління: сутність і зміст / [Рудніцька Р.М., Сидорчук О.Г., Стельмах О.М.; за заг. ред. Лесечка М. Д., Чемериса А.О.]. — Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2005. — 28 с.
9. Положення про участь громадськості в прийнятті рішень у сфері охорони довкілля: затверд. наказом Мінприроди України від 18 грудня 2003 року № 168; зареєстрований у Мін'юсті України 4 лютого 2004 року № 155/8754: [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http:zakon.rada.gov.ua
10. Публічна влада та управління: принципи і механізми реалізації: [монографія / за заг. ред. Нижник Н.Р.]. — Чернівці: Технодрук, 2008. — 432 с.
11. 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 24.05.2013 р.