

УДК 351.82:338.24

А. М. Пузач,
д. держ. упр., доцент, завідувач кафедри менеджменту, публічного управління
та адміністрування, Дніпровський державний аграрно-економічний університет
ORCID ID: 0000-0002-5586-424X

В. В. Мареніченко,
к. держ. упр., старший викладач кафедри менеджменту, публічного управління
та адміністрування, Дніпровський державний аграрно-економічний університет
ORCID ID: 0000-0002-0183-1354

DOI: 10.32702/2306-6814.2019.9.65

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ОХОРОНИ ДОВКІЛЛЯ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

A. Pugach,
Doctor of Sciences in Public Administration, assistant professor, Head of the Department of Management,
public management and administration, Dnipro State Agrarian and Economic University
V. Marenichenko,
Candidate of Sciences in Public Administration, Senior Lecturer of the Department of Management,
public management and administration, Dnipro State Agrarian and Economic University

MECHANISMS OF STATE GOVERNANCE IN THE FIELD OF ENVIRONMENTAL PROTECTION AT REGIONAL LEVEL

Виділено основні характеристики регіональних екологічних програм; визначено основні аспекти та рівні прийняття місцевих екологічних програм; охарактеризовано головні кризові явища в досліджуваному регіоні щодо стану охорони довкілля; виділено головні екологічні проблеми Дніпропетровської області; запропоновано основні напрями удосконалення системи організації природоохоронної діяльності; визначено, що головне завдання, яке стоїть перед органами влади щодо реалізації державної політики у сфері охорони довкілля — розробка і проведення в життя комплексу заходів, спрямованих на забезпечення оптимальних умов проживання населення; запропоновано та обгрунтовано гіпотезу, що збереження природних екосистем регіону можливо лише при одночасному застосуванні заходів, спрямованих на зміну ситуації в галузі охорони навколишнього середовища в регіоні в цілому та механізмів, які вирішують конкретні локальні проблеми.

The main characteristics of regional environmental programs are highlighted (in particular, the main elements that should be reflected in the programs are determined); the main aspects and levels of adoption of local environmental programs are determined (in particular, it is determined that the programs are developed by local authorities of the state executive and executive committees of local councils); the main crisis phenomena in the studied region regarding the state of the environment are characterized (in particular, it is necessary to highlight the low level of culture of production and technological discipline, as well as low ecological consciousness of the society); the main

environmental problems of the Dnipropetrovsk region are highlighted (in particular, it is necessary to highlight the high level of pollution of the air and water basins, the formation and accumulation of large volumes of industrial and domestic waste, the unsatisfactory situation in the field of handling unusable chemical plant protection products, the lack of capacity of existing treatment plants in the most technogenic — loaded cities of the region, reduction of species diversity of plants and animals); the main directions of improvement of the organization of environmental protection activities are proposed (in particular, it is necessary to highlight the creation of the latest regulatory and legal acts for harmonization of the requirements of ecological security with the possibilities of economic development, deepening of scientific provision of procedures for the formation and implementation of environmental policy, stimulation of awareness of the wide circles of the public, strengthening of personal and departmental responsibility for compliance with environmental legislation, international, regional, political peculiarities of the development of legislation and socio-economic conditions); it is determined that the main task faced by the authorities in implementing state policy in the field of environmental protection is the development and implementation of a set of measures aimed at ensuring optimal living conditions for the population.

*Ключові слова: державне управління, механізми, охорона довкілля, програма, регіональний рівень.
Key words: state governance, mechanisms, environmental protection, program, regional level.*

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Сьогодні гостро постають регіональні екологічні проблеми, які неможливо вирішити лише з використанням місцевих ресурсів. Багато міст та районів Дніпропетровської області оголошені районами екологічного лиха.

Більшість важливих питань охорони навколишнього середовища контролюється та фінансується на державному рівні через державні програми. Окремі заходи з охорони довкілля заплановані на обласному та місцевому рівнях управління. Однак на теперішній час відмічається недостатня координованість робіт природоохоронного напрямку на різних рівнях, механізмів взаємодії структур забезпечення охорони довкілля.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Питанням сфери охорони довкілля, регіонального розвитку, державного управління і відповідних їм механізмів присвячено багато праць українських та зарубіжних вчених, зокрема, у М. Білинська, О. Виноградова, Д. Дерлоу, П. Друкер, З. Живко, М. Мескон, Л. Пашко, Б. Раппопорт, Л. Сушко, Р. Тейлор та інших. Тим не менш, сьогодні виникає необхідність застосування таких механізмів державного управління у сфері охорони довкілля на регіональному рівні, які забезпечать необхідні стандарти якості життя в екологічному аспекті.

МЕТА СТАТТІ

Метою статті є обґрунтування застосування сучасних механізмів державного управління у сфері охорони довкілля на регіональному рівні.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ З ПОВНИМ ОБґРУНТУВАННЯМ ОТРИМАНИХ НАУКОВИХ РЕЗУЛЬТАТІВ

З метою проведення ефективної і цілеспрямованої діяльності України з організації і координації заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, забезпечення екологічної безпеки, раціонального використання і відтворення природних ресурсів на перспективу розробляються і приймаються державні цільові, міждержавні, місцеві програми. Порядок розробки державних цільових екологічних програм визначається Кабінетом Міністрів України [3].

Метою розробки регіональних цільових програм є сприяння реалізації державної політики у пріоритетних напрямках, які враховують особливості регіонального розвитку, який направлений на окремі галузі економіки та адміністративно-територіальні одиниці; концентрацію фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, виробничий та науково-технічний потенціал, а також координацію діяльності органів місцевого самоврядування, підприємств та організацій для вирішення найважливіших регіональних проблемних ситуацій.

Екологічною програмою вважають комплекс узгоджених заходів, які спрямовані на поліпшення існування природних екологічних систем у суспільстві. Розробка такої програми відбувається на перспективу п'ять, десять і більше років. Державна екологічна програма ґрунтується на заходах поліпшення та стабілізації стану навколишнього природного середовища України на окремих його складових (повітряного басейну, водних тощо).

Регіональні екологічні програми в свою чергу складаються із місцевих екологічних програм, які враховують природоохоронні заходи у межах однієї області, району, місту. Екологічні програми ґрунтуються на:

- необхідності та стислому обґрунтуванні доцільності розробки програм;
- основній меті програми і терміні її реалізації;
- характеристиці сучасного стану проблеми;
- основних (пріоритетних) напрямках дії для досягнення кінцевої мети;
- етапах вирішення завдань програми та термінів виконання;
- комплексі заходів, які слід здійснювати на кожному із етапів;
- орієнтованих розрахунках вартості реалізації програми і джерелах фінансування;
- очікуваних результатах реалізації заходів програми, прогнозній характеристиці стану навколишнього природного середовища;
- механізмах реалізації програми та контролі за її виконанням.

Місцеві екологічні програми розробляють місцеві органи державної виконавчої влади та виконавчі комітети місцевих рад. Фінансування цих програм здійснюють за рахунок відповідних місцевих бюджетів і позабюджетних фондів.

Рішенням Дніпропетровської обласної ради від 21 жовтня 2015 р. № 680-34/VI затверджено Дніпропетровську обласну комплексну програму (стратегію) екологічної безпеки та запобігання змінам клімату на 2016—2025 роки, яка є комплексним програмним документом, направленим на покращення екологічного стану області. Метою даної стратегії є запровадження організаційних заходів, направлених на досягнення основних цільових показників у сфері поводження з ТПВ на основі вивчення існуючого стану полігонів та несанкціонованих сміттєзвалищ з урахуванням щільності населення та нормативів утворення ТПВ у кожному районі Дніпропетровської області. Результатом прийняття та реалізації стратегії повинно бути запровадження єдиних правил поводження з ТПВ у кожному населеному пункті та районах області з урахуванням перспективи переходу на об'єднані територіальні громади, що дозволить 100% забезпечення населення послугами з вивезення ТПВ та визначення відповідального за ліквідацію та подальше недопущення організації несанкціонованих сміттєзвалищ [1].

На Дніпропетровщині високий рівень урбанізації та індустріалізації, внаслідок чого виник цілий комплекс екологічних проблем. Майже вся територія області відноситься до категорії дуже забрудненої, а більше третини — до надзвичайно забрудненої. Найбільш складною екологічною ситуацією характеризуються великі промислові агломерації та райони інтенсивного видобутку та переробки корисних копалин — Дніпропетровсько-Дніпродзержинська агломерація, Нікопольський марганцеворудний басейн, Західний Донбас, Кривбас. Нинішня екологічна ситуація в Дніпропетровській області характеризується як кризова.

Головні причини кризи ґрунтуються на:

- перевазі розвитку сировинно-видобувних екологічно небезпечних галузей, велика концентрація небезпечних підприємств у області;

- низькому рівні технологічної дисципліни та культури виробництва;

- неконтрольованому накопиченні відходів, що створює небезпечні екологічні проблеми;
- низькій ефективності очисних споруд;
- недостатньому рівні екологічної освіти керівників усіх рівнів і населення регіону;
- низькій екологічній свідомості суспільства.

Головні екологічні проблеми Дніпропетровської області ґрунтуються на:

- високому рівні забруднення повітряного та водного басейнів;
- утворенні та накопиченні великих об'ємів побутових та промислових відходів;
- незадовільному екологічному стані малих річок регіону;
- відсутності проектів прибережних захисних смуг та водоохоронних зон;
- незадовільній ситуації у секторі поводження з непридатними хімічними засобами захисту рослин;
- відсутності систем центрального водопостачання та каналізації;
- недостатній потужності існуючих очисних споруд;
- утворенні значних обсягів високомінералізованих шахтних вод у Західному Донбасі та Кривбасі;
- екологічно недопустимому сільськогосподарському освоєнню земель (78,7 %), високому рівні розораності територій (66,5 %);
- низькій лісистості території — 5,2 % (164,7 тис. га лісопокритих земель) проти 8 % (оптимальність для степової зони) та 14,3 % (середній рівень по Україні);
- зменшенні видового розмаїття тварин та рослин [2].

Процеси реформування в Україні, що стосуються всіх сфер суспільного життя, мають сталий характер, їх інтенсивність не зменшується з роками. Рух реформ у багатьох випадках йде шляхом спроб і виправлення помилок, що були зроблені. Іноді в процесі реформувань "губляться" корисні законодавчі напрацювання минулих років, а іноді поза увагою реформаторів залишаються проблеми, що мають велике значення для регулювання суспільних відносин, у тому числі в галузі охорони навколишнього природного середовища та пропускаються моменти, які є важливими для прогресивного розвитку системи державного регулювання.

До основних напрямів удосконалення системи організації природоохоронної діяльності можна віднести:

- створення новітніх нормативних актів для узгодження вимог екологічної безпеки з можливостями розвитку економіки;
- впровадження процедур оцінки навколишнього середовища, техногенного впливу та цивільного захисту населення відповідно і до вимог європейського законодавства, і до потреб практики; поширення механізмів екологічного аудиту, страхування та ліцензування господарської діяльності;
- поглиблення наукового забезпечення процедур формування і реалізації екологічної політики;
- стимулювання обізнаності широких кіл громадськості;

— посилення персональної та відомчої відповідальності за дотримання вимог природоохоронного законодавства;

— урахування міжнародних, регіональних, політичних особливостей розвитку законодавства та соціально-економічних умов. Природоохоронна діяльність нині є невід'ємною частиною природокористування, а система її регулювання поєднує в собі нормативні, управлінські, технологічні, економічні та інші компоненти.

Слід посилити роботу з конкретизації нормативних положень щодо захисту територій та населення від надзвичайних ситуацій техногенного і природного походження, в якому слід визначити засади функціонування єдиної системи запобігання і ліквідації надзвичайних ситуацій, що виникають внаслідок аварій, катастроф і стихійного лиха, принципи та засоби захисту населення від надзвичайних ситуацій, повноваження Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій і громадян щодо організації та участі в ліквідації наслідків аварій, катастроф і стихійного лиха.

Одним із важливих напрямів державного і місцевого управління в галузі охорони навколишнього природного середовища є здійснення контролю за дотриманням вимог природоохоронного законодавства. Та, на жаль, чинна нормативна база розпорошує органи, які здійснюють екологічний контроль, не визначає й чітких критеріїв розмежування контрольних повноважень між відповідними органами. Сприяття у зміні цього мала б розробка закону про екологічний контроль. Завданням цього закону має бути забезпечення єдиних підходів до організації екологічного контролю, визначення його форм і методів здійснення, забезпечення формування органів екологічного контролю насамперед на регіональному рівні.

Головне завдання, що стоїть перед органами, яке реалізують державну політику у сфері охорони довкілля, — розробка і проведення в життя комплексу заходів, спрямованих на забезпечення оптимальних умов проживання населення: усунення тих ланок технологічного процесу, які можуть завдати шкоди навколишньому природному середовищу; розробка санітарно-технічних заходів; пропозиції заміни шкідливих речовин нешкідливими; отримання науково обґрунтованих матеріалів для законодавчих актів нормування факторів зовнішнього середовища. Ефективне його виконання можливо лише шляхом діяльності з попередження порушень, а й за допомогою припинення порушень законодавства у сфері охорони довкілля, в тому числі порушень санітарних норм і правил.

Основою у сфері охорони довкілля є нормативи та регламенти шкідливих чинників довкілля та виробничого середовища, санітарні та екологічні норми та правила. Без розробки сучасних критеріїв, показників безпеки для здоров'я населення з урахуванням нових технологій і досягнень науки неможливо управляти ризиками для здоров'я [4].

Невід'ємною складовою законодавчого забезпечення прав людини на здорові та безпечні умови проживання, має стати підвищення відповідальності посадових осіб, у тому числі керівників промислових об'єктів

за збереження здоров'я працюючого населення, що має бути передбачено заходами з гармонізації законодавчих актів України з відповідними актами європейського законодавства.

Для розвитку системи державного управління в Дніпропетровській області та в нашій державі в цілому слід вирішити серйозні внутрішні проблеми в системі органів державної влади. Постійні кадрові переміщення та структурні реорганізації у зазначених органах призводять до дублювання функцій. Це вимагає перегляду нормативної бази щодо діяльності даних органів, що забезпечить їх правильну діяльність.

Потрібно удосконалити систему державної служби щоб підвищити рівень діяльності системи органів державного управління у галузі охорони навколишнього природного середовища та раціонального використання природних ресурсів шляхом удосконалення чинної нормативно-правової бази, підвищення кваліфікації державних службовців, запровадженні заходів щодо підвищення ефективності державної служби.

Важливим є також регулярне інформування широкої громадськості щодо діяльності органів державного управління в галузі охорони довкілля. Оскільки це забезпечить негайне реагування на порушення в їх діяльності, а також уможливить аналіз доцільності діяльності відповідних державних органів у сфері управління, що є важливим фактором у перспективі розвитку державного регулювання у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Необхідно також забезпечення балансу інтересів центру і регіонів з отриманням максимально можливих політичних, економічних та соціальних вигід, вироблення ефективних методів та засобів захисту національних інтересів з точки зору її геополітичної, економічної безпеки та забезпечення конкурентоспроможності в господарській, фінансовій, науковій, соціальній і військово-стратегічній сферах. Першочергова мета в цьому випадку — це реформування існуючої системи обліку та управління природно-ресурсним потенціалом з поступовим переходом до функціонального принципу створення системи ефективних законодавчих, економічних і організаційно-технологічних механізмів регулювання природно-ресурсних відносин.

Природні ресурси слід розглядати як інтегровані ресурси і проводити комплексну їх оцінку, яка повинна включати три рівні: природно-історичний, природно-ресурсний та еколого-соціально-економічний. Природні ресурси розглядаються з двох позицій: як природні утворення та суспільний базис. Це спричинює існування оцінки їх природних, а також соціально-економічних властивостей. На економічну оцінку природних ресурсів теж діє їхній подвійний характер. Тобто оцінці підлягають якісні властивості — споживча вартість, та кількісні — вартість або затрати суспільства на введення природних ресурсів до народногосподарського обороту. Як складова системи економічних оцінок природних ресурсів макроекономічна оцінка впливає безпосередньо на еколого-соціально-економічний рівень оцінки природних ресурсів.

Реальний перехід до платного природокористування, побудова дійової системи екологічних платежів за забруднення навколишнього середовища створюють

певну основу для формування економіко-правових відносин екологічної відповідальності. З метою вдосконалення механізму правової процедури застосування санкцій до посадових осіб, винних у порушенні природоохоронного законодавства, було б доцільно ввести спеціальну еколого-правову підготовку, пов'язану з виробництвом, котре вони (керівники підприємств) очолюють з наступним складанням іспиту. Варто до екологічного паспорта підприємства ввести талон попередження, до якого під час перевірки робити відповідні записи щодо правового реагування.

Таким чином, досягти високоефективного природо-користування неможливо без екологізації законодавства. Екологічне законодавство ґрунтується на таких основних напрямках: екологічній правотворчості, яка полягає у розробці й прийнятті компетентними державними органами нормативно-правових актів екологічного спрямування; екологічному коректуванні законодавства. Важливим інструментом забезпечення еколого-економічної ефективності є нормативні акти з оподаткування, причому податки повинні нараховуватися не з величини отриманих доходів від економічної діяльності, а з величини збитку, нанесеного навколишньому середовищу. Варто поступово привести національне екологічне право у відповідність з природоохоронними конвенціями ЄС.

Для ефективного вирішення проблем охорони навколишнього середовища і раціонального природокористування необхідно створити державну систему управління цими процесами, яка б включала: законодавство щодо охорони природи; економічний механізм і державну економічну політику в галузі екології; організаційні заходи.

Дослідження найважливіших екологічних проблем Дніпропетровської області дає змогу зробити висновок про наступне:

— стосовно поводження з відходами проблемами загальнодержавного значення є неврегульованість законодавчої бази; проблемами місцевого значення є відсутність сміттесортувальних та сміттєпереробних полігонів для поховання неутилізованих залишків;

— проблемами природно-заповідного фонду загальнодержавного значення є неврегульованість законодавчої бази; проблемами місцевого значення можна назвати недостатнє фінансування заходів формування екологічної мережі області у бюджетах регіонального та місцевого рівнів.

ВИСНОВКИ З ДАНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ДАНОМУ НАПРЯМІ

Дослідження дозволяє зробити висновок, що досягти збереження природних екосистем регіону можливо лише при одночасному застосуванні заходів, спрямованих на зміну ситуації в окремій галузі охорони навколишнього середовища в регіоні в цілому та заходів, які вирішують конкретні локальні проблеми, що продовжують виникати і в поточний момент, причому темпи виникнення цих проблем (наприклад, обсяги утворення відходів) збільшуються з кожним роком.

Знаходження оптимального співвідношення між локальними та регіональними заходами різних напрямів,

орієнтованими на досягнення стратегічної мети — сталого розвитку регіону можливо на основі регіональної програми, спрямованої на реалізацію державної політики регулювання екологічної ситуації на рівні регіону.

Головним завданням на найближчу перспективу є запобігання збільшенню рівня забруднення та виснаженню природних об'єктів. Важливим є забезпечення підвищення ефективності реалізації екологічних програм на всіх рівнях, проведення паспортизації технологій і виробництв, організації екологічної експертизи, налагодження контролю за викидами і роботою газоочисних споруд, розробка відповідних методик і нормативів.

Література:

1. Дніпропетровська обласна стратегія поводження з твердими побутовими відходами (в рамках реалізації Дніпропетровської обласної комплексної програми (стратегії) екологічної безпеки та запобігання змінам клімату на 2016—2025 роки) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://покров.dp.ua/images/2016.07/---.pdf>

2. Екологічний паспорт Дніпропетровської області, затв. Головою Дніпропетровської обласної адміністрації 23 черв. 2016 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.menr.gov.ua/docs/protection1/dnipropetrovska/Dnipropetrovska_ekopasport_2015.pdf

3. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо порядку розроблення регіональних цільових програм, моніторингу та звітності про їх виконання: наказ Міністерства економіки України від 4 груд. 2006 р. № 367 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ME06796.html

4. Сушко Л. Зміст контрольної діяльності органів державної влади / Л. Сушко // Право України. — 2006. — № 11. — С. 118 — 121.

References:

1. Dnepropetrovskiy pravoslavnyy sayt "Pokrov" (2016), "Dnipropetrovsk region Strategy for Solid Waste Management (within the framework of the implementation of the Dnipropetrovsk Regional Complex Program (Strategy) for Environmental Safety and Prevention of Climate Change for 2016—2025)", available at: <http://покров.dp.ua/images/2016.07/---.pdf> (Accessed 10 April 2019).

2. Ministry of Environment and Natural Resources of Ukraine (2016), "Environmental passport of Dnipropetrovsk region" available at: http://www.menr.gov.ua/docs/protection1/dnipropetrovska/Dnipropetrovska_ekopasport_2015.pdf (Accessed 10 April 2019).

3. Ministry of Economy of Ukraine (2010), Order "On Approval of Methodological Recommendations on the Procedure for the Development of Regional Target Programs, Monitoring and Reporting on their Implementation", available at: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ME06796.html (Accessed 10 April 2019).

4. Sushko, L. (2006), "Contents of the control activity of state authorities", *Pravo Ukrayiny*, vol. 11, pp. 118—121.

Стаття надійшла до редакції 18.04.2019 р.