

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління (Наказ Міністерства освіти і науки України від 06.11.2014 № 1279)

**ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ**  
удосконалення та розвиток



№ 1, 2015 [Назад](#) [Головна](#)

УДК 353.9:574 (075.8):323.174

Є. Г. Карташов,  
кандидат філософських наук

## ФОРМУВАННЯ НОВИХ МЕТОДОЛОГІЧНИХ ПІДХОДІВ ЩОДО РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

E. G. Cartashov,  
PhD

### FORMATION OF NEW METHODOLOGICAL APPROACHES TO IMPLEMENT NATIONAL ENVIRONMENTAL POLICY IN THE REGIONS

*В статті обґрунтовано модель комплексного механізму реалізації регіональної екологічної політики, де домінуюча роль відведена 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. Доведено, що проблема забезпечення еколого-безпечної 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, домінуючою якої є участь громадян у вирішенні питань, пов'язаних з екологією.*

*The article rightly model complex mechanism for implementing regional environmental policy, where the dominant role is assigned to an organizational mechanism for interaction between the public authorities themselves and with businesses and NGOs to ensure the public opinion, because it is on its efficiency depends on the level of regional ecological democracy. It is proved that the problem of ecologically safe development of regions and country related to the incompleteness of the formation of territorial organization of power and reform of intergovernmental relations. The foundation of such a development should be the ecological activity, which is the dominant participation of citizens in matters relating to the environment.*

*It is proved that the implementation of national environmental measures or solve environmental problems at the regional level - is environmental programs whose implementation is possible only through a set of interrelated mechanisms, coordinated among themselves on the terms and resourced. In the context of mandatory administrative and economic mechanisms for implementing programs dominant role is played by organizational mechanism involving the public in their training that promotes both attract additional resources and the formation of cross-sectoral interests and coordination between various sectoral and territorial levels of management, including through the Coordinating Council. The effectiveness of environmental programs and coordination between them depends on the model of the mechanism of implementation, which is the basis of information and analytical support coordination.*

**Ключові слова:** *бізнес, екологічна активність, екологічна політика, механізм реалізації, публічна влада, регіон, розвиток.*

**Keywords:** *business, environmental activity, environmental policy, implementation mechanisms, public authority, region development.*

#### Вступ

Останні роки, особливо ті, що пов'язуються зі становленням незалежної України як держави, стан справ із захистом навколишнього середовища, забезпеченням необхідного рівня екологічної безпеки оцінюються як катастрофічний. У цьому є певна доля драматизації, але для запобігання дійсної трагедії держава зокрема та українське суспільство в цілому повинні вже розпочати послідовні системні дії.

Українська держава зазнає значних матеріальних і фінансових збитків внаслідок надзвичайних ситуацій як природного, так і техногенного характеру. Викиди забруднюючих речовин в атмосферу від стаціонарних джерел постійно зростають. Погіршують ситуацію нафтохімічне забруднення довкілля, а також забруднення агрохімікатами земель сільськогосподарського призначення. Прямую загрозу безпеці людини становлять радіоактивні відходи, відвали шахтних порід, скиди і викиди, що утворилися в результаті видобутку та переробки уранових руд.

Екологічний стан більшості гірничодобувних регіонів України також викликає велику турботу та занепокоєння. Вже сьогодні визнається, що у результаті проведеної кампанії із закриття нерентабельних гірничодобувних підприємств, шахт і розрізів загострилася низка екологічних проблем, пов'язаних з негативними змінами геологічного середовища. Основними ознаками прояву екологічної небезпеки в районах групового закриття шахт стало підтоплення населених пунктів ґрунтовими водами, заболочення земель, забруднення шахтними водами водоносних горизонтів, які використовуються для питного та господарсько-побутового водопостачання, сольове забруднення поверхневих і ґрунтових вод, утворення підземних порожнин, просідання поверхні тощо. Реальну екологічну небезпеку створюють військові бази, арсенали, склади боєприпасів, сховища паливно-мастильних матеріалів і ракетного палива, авіаційні і загальновійськові полігони, танкодроми, звалища і поховання небезпечних відходів, зокрема радіоактивних, які забруднюють навколишнє природне середовище важкими металами, підвищують радіаційний фон. Таким чином, проблема полягає у наявній потребі такого рівня якості державного управління, який би забезпечував вирішення проблеми екологічної безпеки у загальному контексті безпеки української держави.

Теоретичні питання, пов'язані із загальними проблемами екологоорієнтованого 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, зокрема, Н.М. Андрєєвої, О.Ф. Балацького, Б.М. Данилишина, Л.Г. Мельника, П.Г. Олдака, В.О.Паламарчука, Б.В. Прикіна, М.Ф. Реймерса, С.В. Рюміної, О.М. Теліженка, С.К. Харічкова.

#### Постановка проблеми

Обґрунтувати модель комплексного механізму реалізації державної екологічної політики щодо охорони довкілля на регіональному рівні та рекомендації з її запровадження.

#### Результати дослідження.

Модернізація механізмів реалізації регіональної екологічної політики у 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 [1].

Одним із дієвих механізмів, що відповідає наведеному принципу в умовах обмежених матеріально-фінансових ресурсів, є екологічні цільові програми. Екологічні цільові програми 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 з 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 [2].

Необхідність розвитку, удосконалення і розширення повноважень даного інструменту обумовлено Законом України «Про державні цільові програми», зі статті 3 цього Закону випливає, що екологічні цільові програми – 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 та 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 екологічні цільові програми, як інструменту, що має змішану природу, притаманні як риси економічних і контрольно-адміністративних важелів, так і переконання. Адже, під час розроблення екологічних цільових програм громадськість залучається до її підготовки шляхом оприлюднення проектів державних екологічних програм для їх вивчення громадянами, підготовки громадських зауважень та пропозицій щодо запропонованих проектів, проведення публічних слухань стосовно екологічних програм, також виконання програм висвітлюється засобами масової інформації, що створює у суспільстві небайдужість до екологічних проблем. Своєю чергою, екологічні цільові програми, метою яких є підвищення рівня екологічного виховання, навчання і освіти, безпосередньо виступають як зазначений інструмент [3; 4].

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 екологічних цільових програм шляхом оприлюднення проектів державних екологічних програм, підготовки громадських зауважень та пропозицій щодо запропонованих проектів, проведення публічних слухань) важелів.

Важливим напрямком 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.).

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 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 другого – державну систему моніторингу довкілля, внутрішньоурядову та міжвідомчу інформаційну взаємодію.

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 реалізації регіональної екологічної політики.

Основне призначення системи інформаційно-аналітичного забезпечення - 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. Ціль створення системи інформаційно-аналітичного забезпечення – підвищення ефективності функціонування механізмів реалізації державних заходів з охорони довкілля за рахунок інформаційно-аналітичної підтримки при прийнятті управлінських рішень.

Основними задачами впровадження системи інформаційно-аналітичного забезпечення є: оснащення органів влади необхідними технічними засобами; створення телекомунікаційного середовища, системи збору та передачі інформації; створення єдиного ресурсного центру (сховища даних); впровадження 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.

Система інформаційно-аналітичного забезпечення 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. З урахуванням завдань органів регіонального управління у сфері охорони довкілля схема системи інформаційно-аналітичного забезпечення може мати наступний вигляд (рис.1).

Відповідно до цієї схеми, через систему інформаційно-аналітичного забезпечення має «транспортуватися» не тільки регіональна та внутрішньоурядова інформація, а і дані про стан довкілля, природоохоронні та інші регулюючі заходи, ін., 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).

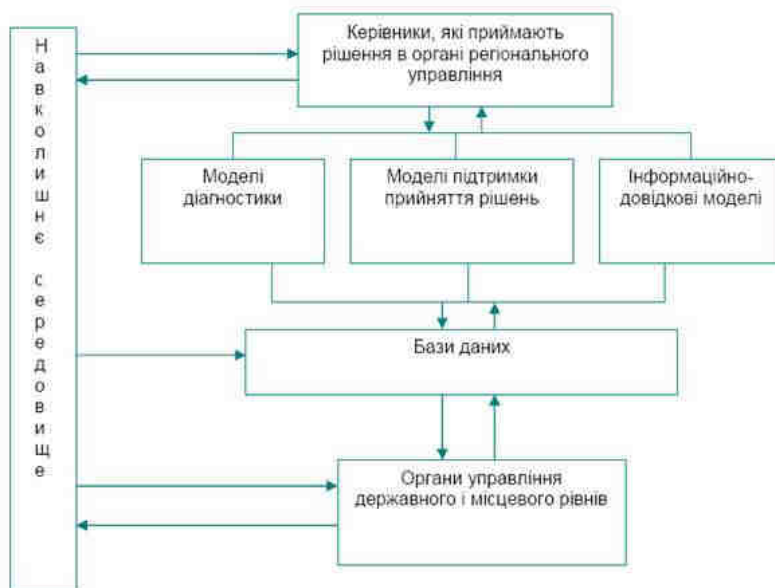


Рис. 1. Схема СІАЗ реалізації регіональної екологічної політики

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 всіх 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 грати організаційний механізм залучення громадськості до їх підготовки, що сприяє як залученню додаткових ресурсів і формуванню міжсекторальних інтересів, так і координації діяльності різних галузевих та 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 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. 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 - 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 неурядовими організаціями; 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 систему інформаційно-аналітичного забезпечення; координація й погодження 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.

#### Висновки

В статті обґрунтовано модель комплексного механізму реалізації регіональної екологічної політики, де домінуюча роль відведена 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. Доведено, що проблема забезпечення еколого-безпечного розвитку регіонів та країни в цілому пов'язана із незавершеною процесів формування територіальної організації влади і реформування міжбюджетних відносин. Фундаментом такого розвитку має стати екологічна активність, домінуючою якої є участь громадян у вирішенні питань, пов'язаних з екологією.

Доведено, що 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 грати організаційний механізм залучення громадськості до їх підготовки, що сприяє як залученню додаткових ресурсів і формуванню міжсекторальних інтересів, так і координації діяльності різних галузевих та 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.

#### 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. Про охорону навколишнього природного середовища: закон України від 25 червня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546. Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>
3. 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.
4. Політика регіональних органів влади: теорія і практика / [за заг. ред. В. П. Слігіна]. – Х. : ХарPI НАДУ «Магістр», 2010. – 180 с.

#### References.

1. Navruzov, Yu. V. (2010), *Konkurentospromozhnist' rehioniv: vzaïemodiïa derzhavnykh ustanov, pidpriïmyntsy'kykh i hromads'kykh orhanizatsij* [Competitiveness of regions: the interaction of state institutions, business and civil society organizations], Vyd-vo NADU, Kiev, Ukraine.
2. The Verkhovna Rada of Ukraine (2012), The Law of Ukraine “On Environmental Protection”, available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>
3. Parchuk, H. and Movchan, Ya. (2011), *Yevropejs'ka ekomerezha ta dosvid formuvannia natsional'nykh ekomerezh u krainakh Yevropy* [European ecological network and experience in the formation of national ecological networks in Europe], Ukraine's econet development, Kiev, Ukraine.
4. (2010), *Polityka rehional'nykh orhaniv vlady: teoriia i praktyka* [Politics of regional authorities: Theory and Practice], KharPI NADU «Mahistr», Kharkiv, Ukraine.

Стаття надійшла до редакції 15.12.2014 р.



ТОВ "ДКС Центр"