

Скороход І.С.,

*к.е.н, доцент кафедри міжнародних економічних відносин
та управління проектами,**Східноєвропейський національний університет імені Лесі Українки*

УДОСКОНАЛЕННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО ЕКОЛОГІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

Анотація. У статті охарактеризовано особливості становлення регіонального екологічного управління в Україні, визначено його основні цілі. Розглянуто принципи та підходи до узгодження національної нормативної бази у сфері екологічного управління з міжнародною. Акцентовано увагу на розвитку сфери екологічних послуг.

Ключові слова: регіональне екологічне управління, екологічна безпека, екологічна політика, охорона навколишнього природного середовища, сфера екологічних послуг, екологічна сертифікація.

Постановка проблеми. Одним із найпріоритетніших завдань, які ставляться перед державою сьогодні, є екологічні завдання, серед яких слід виділити розроблення методів управління складною інтегрованою екологічною системою, побудову цілісного загальнонаціонального механізму її регулювання.

Необхідності набуває також розвиток регіонального екологічного управління, основним завданням якого є створення правових, соціально-економічних та політичних передумов для сталого розвитку регіонів країни в умовах складної екологічної ситуації. Мова йде про створення умов життя для населення в екологічно чистому довіллі, зменшення рівня забруднення повітря, земляних та водних ресурсів, розвиток екологічних мереж тощо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблему комплексного дослідження питань екологічної безпеки з урахуванням загальносвітового досвіду висвітлено в наукових працях В.Я. Шевчука, В.Л. Акуленка, Л.І. Донця та ін. Протягом останніх десятиліть також з'явилась значна кількість наукових досліджень, які присвячені проблемам екологічного управління, результати яких висвітлено в наукових працях Т.П. Галушкіної, А. Ендреса, О.Л. Михайлюк, Н. Пахомова, К. Ріхтера, О.М. Теліженко, В.В. Сабадажа, В.Ф. Семенова та ін. Вітчизняні та зарубіжні науковці вдало розкрили економічну значущість екологічного управління, визначили функції екологічного менеджменту, сформували концепцію становлення екологічного менеджменту в Україні.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Проте питання особливостей становлення регіонального екологічного управління в Україні певною мірою залишилися поза увагою вчених, тому потребує поглибленого дослідження.

Мета статті полягає у з'ясуванні необхідності вдосконалення регіонального екологічного управління як інструменту забезпечення екологічної безпеки регіону.

Виклад основного матеріалу дослідження. Екологічне управління визначають як процес постійного впливу суб'єктів управління (державних органів, економічних суб'єктів, громадськості) на об'єкти управління (особистість, колектив, технологічний процес, підприємство, територіальні одиниці, державу),

спрямований, головним чином, на дотримання вимог природоохоронного законодавства, розробку та реалізацію екологічних цілей, проектів та програм для досягнення оптимальних соціо-екологічних результатів за мінімізації економічних витрат [7].

В Україні формування засад екологічного управління та створення органів управління з окремих питань, що стосуються охорони навколишнього природного середовища, природокористування та забезпечення безпеки людини від негативних факторів навколишнього природного середовища, має давню історію. Саме існування таких органів було викликано необхідністю виконання приписів щодо збереження природних об'єктів, що мали цінність як природний ресурс або захисний фактор. Спеціалізовані ж органи екологічного управління для виконання цих завдань не створювались [4]. Разом із тим, незважаючи на набутий досвід екологічного управління, необхідно зазначити, що в Україні не сформовано єдиної концепції екологічного управління. Про це свідчать, наприклад, постійні реорганізації органів екологічного управління. Поняття «екологічне управління» ще не набуло свого сталого значення та повсюдного визнання, більш поширені сьогодні поняття «управління в галузі охорони навколишнього природного середовища», «управління природокористуванням». Водночас у світовій і національній практиці використовуються такі законодавчо встановлені поняття, як «екологічна політика», «екологічні програми». Проте необхідно зазначити, що екологічне управління є складною системою, в якій управління у сфері охорони навколишнього природного середовища, управління природокористуванням, екологічна політика, планування, стратегічні плани дій, екологічні програми, пріоритети є лише його складовими частинами [10].

У нашій країні управління охороною навколишнього природного середовища здійснює система державних, регіональних і представницьких органів влади. Існує три рівні управління природокористуванням:

– загальнодержавний, на якому визначається державна екологічна політика, формується адміністративно-правовий механізм охорони навколишнього середовища в країні, здійснюється міждержавна (транскордонна) діяльність із забезпечення екологічної безпеки;

– регіональний, основні функції якого: трансформація державної екологічної політики на регіональний рівень; регулювання природокористування в межах компетенції, отриманої в результаті розподілу повноважень між рівнями державної влади (у тому числі у вигляді законів); управління природними ресурсами, що знаходяться у власності певного регіону; формування, нормативно-правове та фінансове забезпечення регіональних екологічних програм і проектів;

– місцевий (рівень місцевих органів самоврядування), у межах якого формуються завдання і визначаються проблеми в галузі взаємодії природи і суспільства, проявляються наслідки

дій національного та регіонального рівнів і дається оцінка результатів управління охороною навколишнього природного середовища [5, с. 151–153].

У системі регіонального управління важливе місце належить економічному програмуванню, зокрема розробці та впровадженню комплексних цільових програм як ефективного інструменту екологічного управління. Екологічне програмування розглядається, з одного боку, як система державного забезпечення програм національного розвитку, а з іншого – як система розробки таких програм методами моделювання. Управління екологічною програмою визначається як процес вирішення екологічних і соціально-економічних проблем протягом тривалого проміжку часу шляхом організації ресурсів та їх упорядкованого застосування для вирішення даної проблеми [1].

Однак система екологічного управління в Україні є занадто централізованою, недемократичною і, по суті, відомчою. Потенціал регіональних екологічних політик не підтримується. Крім того, особливістю України є наявність значної кількості депресивних регіональних територій із значною екологічною деградацією. Така особливість не враховується як пріоритетна в регіональній екологічній політиці. Отже, екологічне оздоровлення і відтворення депресивних територій мають стати пріоритетами регіональної екологічної політики та управління.

Саме регіональний рівень є ключовим для ідентифікації та розв'язання багатьох проблем, адже саме тут перехрещуються загальнодержавні інтереси з територіальною специфікою та ресурсними і безпековими обмеженнями розвитку [6].

Крім того, як засвідчує існуючий науковий досвід, численні проблеми соціально-економічного та екологічного характеру виникають передусім на регіональному рівні і тільки згодом набувають національного та, як наслідок, світового масштабу [5, с. 151].

Екологізація регіонального управління визначається як процес перетворення системи управління регіоном у напрямі її орієнтації на вирішення екологічних проблем та забезпечення практичної реалізації екобалансованої і екобезпечної виробничої діяльності регіону у взаємозв'язку з інтересами зовнішніх та внутрішніх суб'єктів його відношень [2].

На нашу думку, серед основних цілей удосконалення регіонального екологічного управління є:

- важливість вирішення першочергових екологічних проблем для регіону;
- підвищення екологічної свідомості і культури населення та підприємств регіону;
- екологічна сертифікація підприємств, що дасть змогу виходити на зарубіжні ринки, виробляти екологічно чисту продукцію;
- зменшення обсягу виплат за забруднення довкілля та зниження витрат за рахунок енерго- та ресурсозбереження.

Одним із ключових завдань, що потребує нагального вирішення, є узгодження національної нормативної бази у сфері екологічного управління з міжнародною [3], адже за відсутності законодавчо визначеної національної політики сталого розвитку залишається неврегульованою регіональна екологічна політика, що призводить до конфліктів між органами управління центрального і місцевого підпорядкування та до безвідповідальності.

Підписання у червні 2014 р. Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом [14] відкриває нові можливості та створює нові стандарти в різних сферах суспільного життя, включаючи і сферу охорони довкілля. Згідно зі ст. 360 Угоди Сторони розвивають і зміцнюють співробітництво з питань

охорони навколишнього середовища і, таким чином, сприяють реалізації довгострокових цілей сталого (збалансованого) розвитку та зеленої економіки. Передбачається, що посилення природоохоронної діяльності матиме позитивні наслідки для громадян і підприємств в Україні та ЄС, зокрема через поліпшення системи охорони здоров'я, збереження природних ресурсів, підвищення економічної та природоохоронної ефективності, інтеграції екологічної політики в інші сфери політики держави, а також підвищення рівня виробництва завдяки сучасним технологіям.

Відповідно до Додатку XXX до Глави 6 «Навколишнє природне середовище» Розділу V «Економічне і галузеве співробітництво» Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, Україна зобов'язується поступово наблизити своє законодавство до законодавства ЄС у восьми секторах. Зокрема, сектор «Управління довкіллям та інтеграція екологічної політики в інші галузеві політики» охоплює такі директиви ЄС:

- Директива № 2011/92/ЄС про оцінку впливу окремих державних і приватних проектів на навколишнє середовище (кодифікація);
- Директива № 2001/42/ЄС про оцінку впливу окремих планів та програм на навколишнє середовище;
- Директива № 2003/4/ЄС про доступ громадськості до екологічної інформації;
- Директива № 2003/35/ЄС про забезпечення участі громадськості у підготовці окремих планів та програм, що стосуються навколишнього середовища.

Для інтеграції екологічної політики слід використовувати такі інструменти.

1. *Інструменти планування.* Поділяють на інструменти стратегічного планування та інструменти розроблення планів управління.

Інструменти стратегічного планування, у тому числі стратегії, плани і програми, є національними механізмами:

- впровадження положень міжнародних правових документів на рівні держави;
- встановлення національних пріоритетів у сфері охорони довкілля;
- визначення пріоритетних напрямів фінансування з національного бюджету та пошуку фінансування з інших джерел, у тому числі міжнародних.

Прикладами інструментів стратегічного планування є національні плани дій з охорони довкілля, національні кліматичні програми, галузеві екологічні стратегії, плани та програми. Такі інструменти здебільшого можна використовувати для регулювання діяльності, яка є менш масштабною, ніж діяльність на національному рівні. Це, зокрема, стосується регіональних стратегій, планів і програм та місцевих планів дій з охорони довкілля.

2. *Оцінка впливу на навколишнє середовище (далі – ОВНС).* Зазвичай застосовується до проектів приватного сектору. ОВНС є важливим засобом урахування екологічних питань у процесі прийняття економічних рішень, оскільки однією з вимог ОВНС і умовою її проведення є участь громадськості.

3. *Стратегічна екологічна оцінка (далі – СЕО).* Це один із ключових інструментів галузевої інтеграції екологічної політики на стратегічному рівні. Основна мета СЕО полягає в забезпеченні врахування екологічних міркувань у процесі розроблення державних стратегій, планів, програм і законопроектів. СЕО потрібно застосовувати на тій стадії, коли особи, відповідальні за прийняття рішень, здатні вплинути на рішення

та врахувати можливий вплив певної стратегії, плану чи програми на довкілля. СЕО проводять на більш ранніх стадіях планування, ніж ОВНС.

4. *Системи екологічного менеджменту*. Це важливий інструмент урахування вимог екологічної політики на рівні підприємства, оскільки він дає можливість менеджерам виявляти нові можливості, впроваджувати екологічно дружні технології та скорочувати виробничі витрати. Використання таких систем стає дедалі популярнішою практикою. У багатьох країнах зростає кількість підприємств, які пройшли екологічну сертифікацію (ISO 14000, EMAS).

5. *Ринкові та економічні інструменти*, якими є, наприклад, екологічні податки, екологічні державні закупівлі, податково-бюджетні стимули, диференціація податків, торгівля викидами, екологічне маркування. Ці інструменти сприяють інтеграції екологічної політики в політику інших галузей, у тому числі енергетику, сільське господарство, транспорт тощо. Рациональне застосування цих інструментів сприяє ефективнішому використанню ресурсів та оптимальнішому досягненню цілей екологічної політики [8, с. 117–118].

Вважаємо, що відповідні інструменти обов'язково слід урахувати регіональними та місцевими органами державної влади, що забезпечить ефективне функціонування системи регіонального екологічного менеджменту та реалізації цілей та завдань державної екологічної політики в цілому.

Про спрямованість державної підтримки сфери екологічних послуг свідчать положення багатьох державних екологічних стратегій і програм. Наприклад, у Концепції національної екологічної політики України на період до 2020 р. від 17.10.2007 № 880-р [12] серед ключових напрямів удосконалення економічного та фінансового механізмів реалізації національної екологічної політики планується стимулювання суб'єктів господарювання до виробництва екологічно безпечних видів продукції та надання послуг у цій сфері. У Стратегії державної екологічної політики України на період до 2020 р. [11] підкреслюється важливість (через обмеженість бюджетних коштів на здійснення природоохоронних заходів) пошуку нових джерел їх фінансування, що вбачаються в розвитку екологічного підприємства, виробництва продукції, виконанні робіт і наданні послуг природоохоронного призначення (п. 4.10).

Національний план дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011–2015 рр. [9] передбачав легалізацію послуги щодо реалізації методів і технологій, спрямованих на мінімізацію забруднення навколишнього природного середовища, ресурсо- та енергозбереження, з метою їх упровадження у виробництво і загальний (цивільний) обіг та збільшення обсягів їх споживання (п. 39), розробку методики оцінки та класифікації типів, екосистемних послуг (п. 92) [13, с. 112–113].

В умовах активного зближення вітчизняної правової системи з європейським правовим простором слід відзначити, що це питання також є предметом Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом і його державами-членами, яка передбачає сприяння і заохочення торгівлі та прямого іноземного інвестування в екологічно чисті товари, послуги та технології, використання збалансованих джерел відновлювальної енергії та енергозберігаючих продуктів і послуг (ст. 293), а також установа спрощеного режиму надання екологічних послуг у межах спільного простору Європейського Союзу та України (ст. 101.1 п) [15].

Висновки. Таким чином, саме екологічні послуги дають змогу національним підприємствам використовувати відпо-

відні механізми та інструменти, які сприяють якісній оцінці стану підприємств та розробленню більш ефективної стратегії регіонального екологічного управління. Однак сьогодні механізми екологічно орієнтованого управління використовуються вітчизняними управліннями недостатньо, що суттєво знижує ефективність прийнятих рішень. Це робить нагальним більш широке використання в Україні регіонального екологічного управління, що забезпечить екологічну безпеку та підвищить конкурентоздатність регіонів.

У подальших наукових дослідженнях щодо регіонального екологічного управління варто зосередити увагу на вивченні досвіду використання екологічного менеджменту в окремих зарубіжних країнах, а також необхідності впровадження стандартів серії ISO 14000 як для окремого підприємства, так і для держави в цілому.

Література:

1. Александров В. Экономические проблемы государственного программирования научно-технического развития / В. Александров, Ю. Бажал // Экономика Украины. – 1999. – № 10. – С. 29–36.
2. Бойко О.Ю. Механізми екологізації корпоративного управління / О.Ю. Бойко // Методи вирішення екологічних проблем; за ред. д.е.н., проф. Л.Г. Мельника. – Суми: Університетська книга, 2001. – С. 215–221.
3. Грищенко Ф.В. Екологічне управління: сучасні тенденції розвитку міжнародної та національної нормативних баз / Ф.В. Грищенко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ea.dgtu.donetsk.ua:8080/jsui/bitstream/123456789/9302/1/28.pdf>.
4. Зуєв В.А. Правове регулювання реалізації екологічного управління в Україні та шляхи його вдосконалення / В.А. Зуєв // Управління у сфері охорони довкілля та природокористування в Україні: проблеми та шляхи їх вирішення. – К.: ВЕГО «МАМА 86», 2003. – С. 51–92.
5. Кравцова Л.А. Сталий розвиток як ключова домінанта регіонального екологічного управління / Л.А. Кравцова // Економічні інновації: зб. наук. пр. – Одеса: ІПРЕД НАН України, 2012. – Вип. 48. – С. 150–157.
6. Кулина С.Я. Развитие прикордонного підприємництва в євро-регіоні «Сян» / / С.Я. Кулина [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.univ.rzeszow.pl/nauka/.../rl.../36-Kulyna_szablon-UKR.pdf.
7. Лапин Е.В. Экологический менеджмент на промышленном предприятии: дис. ... канд. экон. наук: спец. 08.08.01 / Е.В. Лапин. – Сумы, 1991. – 185 с.
8. Марушевський Г.Б. Інтеграція екологічної політики в Україні в контексті європейської інтеграції / Г.Б. Марушевський // Вісник НАДУ. – 2015. – № 1. – С. 113–119.
9. Національний план дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011–2015 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 р. № 577-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/577-2011-%D1%80>.
10. Олєфіренко О.В. Концептуальні основи формування екологічного управління в Україні / О.В. Олєфіренко // Актуальні проблеми державного управління. Механізми державного управління. – № 1(45). – С. 72–79 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/apdu/2014-1/doc/2/05.pdf>.
11. Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року: Закон України від 21 грудня 2010 р. № 2818-VI // Офіційний вісник України. – 2011. – № 3. – С. 158.
12. Про схвалення Концепції національної екологічної політики України на період до 2020 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2007 р. № 880-р // Офіційний вісник України. – 2007. – № 79. – С. 170.
13. Серебрянік О.О. Екологічні послуги як об'єкти екологічного права: зміст наукової проблеми / О.О. Серебрянік // Науковий вісник

Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». – 2014. – Вип. 6–1. – Т. 2. – С. 112–117.

14. Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=246581344.
15. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/kmu/docs/EA/00_Ukraine_Association_Agreement_%28body%29.pdf.

Скороход И.С. Усовершенствование регионального экологического управления в Украине

Аннотация. В статье охарактеризованы особенности становления регионального экологического управления в Украине, определены его основные цели. Рассмотрены основные принципы и подходы к согласованию национальной нормативной базы в сфере экологического управления с международной. Акцентировано внимание на развитии сферы экологических услуг.

Ключевые слова: региональное экологическое управление, экологическая безопасность, экологическая политика, охрана окружающей естественной среды, сфера экологических услуг, экологическая сертификация.

Skorokhod I.S. Improvement of regional environmental management in Ukraine

Summary. The paper deals with particular qualities of regional environmental management in Ukraine. The basic improvements of regional environmental management are determined. Basic principles and approaches considering matching national normative base in the field of environmental management with international are considered. The attention is accented on the environmental services' sphere development.

Keywords: regional environmental management, environmental safety, environmental policy, natural environment protection, environmental service business, ecological certification.