

Економічні механізми формування місцевої екологічної політики та напрями її реалізації в умовах реформування владних повноважень в Україні

Патока І.В.

кандидат економічних наук,
старший науковий співробітник
ДУ «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку
Національної академії наук України»

У статті розглянуто питання формування механізмів екологічної політики на рівні місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні. Підкреслено, що метою екологічної політики органів місцевої влади має бути визначення стратегічних напрямів розвитку територій з оптимальним використанням природних ресурсів в умовах збереження довкілля. Доведено, що для практичного втілення дієвих економічних механізмів формування місцевої екологічної політики України важливим є оптимальне поєднання їх з економічно ефективними заходами щодо розвитку економічної діяльності громади. Проаналізовано актуальні проблеми місцевої екологічної політики України, а також окреслено шляхи їх подолання.

Ключові слова: місцева екологічна політика, місцеве самоврядування, екологічні програми, децентралізація.

Патока И.В. ЭКОНОМИЧЕСКИЕ МЕХАНИЗМЫ ФОРМИРОВАНИЯ МЕСТНОЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ И НАПРАВЛЕНИЯ ЕЕ РЕАЛИЗАЦИИ В УСЛОВИЯХ РЕФОРМИРОВАНИЯ ВЛАСТНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ В УКРАИНЕ

В статье рассмотрены вопросы формирования механизмов экологической политики на уровне местного самоуправления в условиях децентрализации власти в Украине. Подчеркнуто, что целью экологической политики органов местной власти должно быть определение стратегических направлений развития территорий с оптимальным использованием природных ресурсов в условиях сохранения окружающей среды. Доказано, что для практического воплощения действенных экономических механизмов формирования местной экологической политики Украины важным является оптимальное сочетание их с экономически эффективными мерами по развитию экономической деятельности общины. Проанализированы актуальные проблемы местной экологической политики Украины, а также намечены пути их преодоления.

Ключевые слова: местная экологическая политика, местное самоуправление, экологические программы, децентрализация.

Patoka I.V. ECONOMIC MECHANISMS OF FORMATION OF THE LOCAL SELF-GOVERNMENT POLICY AND ITS IMPLEMENTATION TENDENCIES UNDER REFORMING OF THE POWER AUTHORITIES IN UKRAINE

In the article formation of the environment policy mechanisms at the local self-government level under power decentralization in Ukraine is considered. It is emphasized that the environmental policy of the local power bodies is to be aimed at defining strategic trends of the territories development using optimum natural resources under environment preservation. It is proved that for practical implementation of the effective economic mechanisms to form the local environmental policy of Ukraine under power decentralization important is their optimal combination taking economically due measures as to the community economic activities. Analysis is made of the vital problems of the local environment policy of Ukraine and the ways to solve them are traced.

Keywords: local environmental policy, local self-government, local environmental programs, decentralization.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Питання формування механізмів екологічної політики на місцевому територіальному рівні є надзвичайно актуальними з огляду на потребу низовинної стабілізації соціально-економічного життя нашої держави в умовах економічної та політичної кризи та проведення реформи з децентралізації управління. Необхідно відзначити, що наявна в Україні система організації влади на місцевому рівні не відповідає загальноприйнятим

європейським принципам, закладеним в Європейській хартії місцевого самоврядування[1]. Невиконання положень цього документа і, як наслідок, узятих на себе зобов'язань є суттєвою перешкодою на шляху до інтеграції в Європейське співтовариство. Тому українська держава потребує проведення масштабних реформ організації територіального управління та місцевих інститутів влади. Зміст цих реформ полягає, зокрема, у впровадженні дієвих механізмів екологічної політики в орга-

нах місцевого самоврядування. Завдання полягає в переорієнтації державної екологічної політики відповідно до місцевого рівня управління.

Таким чином, метою екологічної політики органів місцевої влади має бути визначення стратегічних напрямів розвитку територій з оптимальним використанням природних ресурсів в умовах збереження довкілля, тобто розробка концепцій екологічної політики відповідними радами. Від діяльності органів місцевої влади, переходу від планів і програм соціально-економічного характеру до комплексних програм сталого розвитку залежить зміна ставлення до охорони довкілля не як до другорядної сфери, а як до ключового чинника розвитку місцевості.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Змістовні дослідження різних аспектів екологічної політики здійснені провідними вітчизняними вченими, такими як, зокрема, О.О. Веклич, І.К. Бистряков, А.Ю. Жулавський, Л.Г. Мельник, В.С. Кравців, Л.Е. Купинець, М.А. Хвесик, Є.В. Хлобистов, А.О. Чечіль.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на цінність проведених досліджень, питання місцевої екологічної політики сьогодні є найменш вивченими і потребують подальшої ґрунтовної розробки з огляду на завдання децентралізації влади в Україні.

Формулювання цілей статі (постановка завдання). Головною метою статті є аналіз та розробка економічних механізмів формування місцевої екологічної політики та визначення напрямів її реалізації в умовах децентралізації влади в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Екологічна політика держави є органічною складовою національної стратегії соціально-економічного розвитку. Від вирішення екологічних проблем значною мірою залежить соціально-економічна стабільність в Україні. Важливим напрямом реалізації екологічної політики та вирішення місцевих екологічних проблем в умовах децентралізації влади є впровадження дієвих механізмів екологічної політики в органах місцевого самоврядування. На місцевому рівні найповніше поєднуються духовні та екологічні інтереси населення, культурні та екологічні традиції. Ось чому місцевим органам влади як управлінському механізму взаємодії суспільства й природи віддається пріоритет. Низка проблем та рішень, що приймаються, породжена діяльністю, що здійснюється на

місцевому рівні. Адже місцеві органи влади будують та експлуатують комунальну інфраструктуру (системи питної води, каналізації тощо); проводять контроль за будівництвом житла і промислових об'єктів; встановлюють місцеві норми охорони навколишнього середовища; формують частку природоохоронного фонду тощо.

Таким чином, багато проблемних питань можуть і повинні вирішуватись на місцевому рівні. Це дає змогу врахувати екологічні інтереси населення відповідних територій під час прийняття рішень щодо розвитку продуктивних сил, передачі окремих природних об'єктів у користування юридичним та фізичним особам тощо. Через місцеві органи влади найбільш предметно реалізується принцип гармонійного збалансованого розвитку, а через систему місцевого екологічного управління здійснюється політика охорони навколишнього природного середовища, забезпечення екологічної безпеки, підтримки екологічного балансу. Тому завдання полягає в переорієнтації державної екологічної політики до місцевого рівня управління.

Згідно зі Стратегією державної екологічної політики України на період до 2020 року завданнями у сфері регіональної екологічної політики є:

- розробка та виконання середньострокових регіональних планів дій з охорони навколишнього природного середовища як основного інструмента реалізації національної екологічної політики на регіональному рівні;
- розробка методології та підготовка місцевих планів дій з охорони навколишнього природного середовища;
- впровадження екологічної складової в стратегічні документи розвитку міст та регіонів, урахування вимог Ольборзької хартії під час проведення оцінки регіональних програм соціального та економічного розвитку, перегляд до 2020 року генеральних планів розвитку міст та селищ з метою імплементації положень зазначених міжнародних документів.

Отже, метою екологічної політики органів місцевої влади має бути визначення стратегічних напрямів розвитку територій з оптимальним використанням природних ресурсів в умовах збереження довкілля, тобто розробка концепцій екологічної політики відповідними радами. Від діяльності органів місцевої влади, переходу від планів і програм соціально-економічного характеру до комплексних програм сталого розвитку залежить зміна ставлення до охорони довкілля не як

до другорядної сфери, а як до ключового чинника розвитку місцевості.

Під час розгляду системи регулювання екологічної політики на місцевому рівні з методологічної та практичної точок зору важливо виокремити територіальні межі цього рівня, оскільки це дасть змогу конкретизувати предмет дослідження. Місцевий рівень представлений межами сільських, селищних, міських рад, територіальної громади або адміністративного району. Місцевий рівень інституційної системи екологічної політики включає як органи місцевого самоврядування, тобто місцеві ради (сільські, селищні, міські, районні), серед яких сьогодні виділяють як окрему групу органи місцевого самоврядування, так і місцеві державні адміністрації як органи загальної компетенції. Крім того, на цьому рівні управління значну роль відіграють територіальні підрозділи відповідних органів виконавчої влади. Головне навантаження під час формування та реалізації екологічної політики покладається на органи місцевого самоврядування та державні органи місцевої влади. Тому важливим завданням в напрямі реалізації національної екологічної політики є вдосконалення механізмів місцевого рівня.

Органам місцевої влади потрібно забезпечити наукову підтримку розв'язання екологічних проблем на місцевому рівні шляхом проведення наукових досліджень, упровадження новітніх наукових розробок з метою сприяння вирішенню соціально-економічних та інших проблем передусім в аспекті ресурсо- та енергозбереження, а також створення інформаційних систем для проведення екологічного моніторингу території. Це передбачає вивчення та поширення передового зарубіжного досвіду, накопичення статистичних та інших даних, необхідних для аналітичних розробок. Необхідно модернізувати та вдосконалити систему управління у сфері місцевої екологічної політики; створити систему регулювання у цій сфері, що включає ринкові механізми та підходи, а також механізми державно-корпоративних відносин; забезпечити координацію діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, громадських організацій щодо розв'язання проблем екологічної безпеки на місцевому рівні.

Місцева екологічна політика повинна мати такі повноваження і можливості для їх реалізації:

– визначати та ранжувати за пріоритетністю місцеві екологічні проблеми шляхом

аналізу накопиченої інформації та визначення пріоритетів;

– окреслювати найефективніші шляхи прийняття рішень з урахуванням першочерговості відповідальності муніципалітету за вирішення екологічних проблем;

– знаходити маловитратні та економічно ефективні рішення, спрямовані на охорону довкілля та підвищення рівня екологічної безпеки шляхом удосконалення управлінської практики, запобігання забрудненню, мінімізації відходів і підвищення економічної ефективності;

– підвищувати обмін інформацією між муніципалітетами з метою вдосконалення процесу прийняття рішень у сфері охорони довкілля та використання природних ресурсів;

– створювати механізми участі громадськості і промислових підприємств під час розроблення та впровадження місцевої екологічної політики;

– інформувати мешканців громади та залучати їх до процесу прийняття рішень.

Потребує більшої підтримки наукове забезпечення процедур формування і реалізації екологічної політики на місцевому рівні шляхом розширення прав органів місцевого самоврядування та громадського контролю у сфері екологічно небезпечної господарської діяльності. Для цього надзвичайно важливим є завдання інформаційного забезпечення місцевої екологічної політики (рис. 1). Ця врегульована екологічним законодавством діяльність спеціально уповноважених органів щодо отримання, узагальнення та використання інформації про екологічну обстановку і стан здоров'я населення громади має стати базовою основою для прийняття рішень щодо місцевої екологічної політики.

Складовою процесу інформаційного забезпечення місцевої екологічної політики є інвентаризація стану довкілля, яка дає змогу одержати значний обсяг інформації про стан довкілля громади, природні ресурси, що знаходяться на території громади, економічну діяльність, що пов'язана з природокористуванням та впливом на довкілля, фізичні умови проживання в громаді. Це інструмент, що допомагає органам місцевої влади краще розуміти екологічні проблеми громади.

Для практичного втілення дієвих економічних механізмів формування місцевої екологічної політики України в умовах децентралізації влади важливо оптимальне поєднання їх з економічно ефективними заходами щодо розвитку економічної сфери громади (табл. 2).

Прикладом інструментів місцевої екологічної політики разом з економічно ефективними заходами щодо розвитку економічної сфери є заходи щодо утилізації твердих відходів на території громади (табл. 3).

Крім того, до процесу формування сучасних механізмів державної екологічної політики на рівні місцевого самоврядування можна віднести запуск нових енергоефективних програм на рівні громад, завданнями яких є зменшення негативного впливу на навколишнє природне середовище та покращення стандартів якості життя населення. Прикладом є районні програми з фінансової підтримки населення

для проведення енергоефективних заходів в будинках та помешканнях, які реалізуються за допомогою державного Агентства у сфері енергоефективності.

Нині для впровадження програмно-цілового принципу ефективного функціонування місцевих систем екологічного управління (самоврядувальних і державних) розробляються, приймаються і реалізуються місцеві та інші територіальні комплексні екологічні програми за участі громадськості. На жаль, рівень їх ефективності досить низький через відсутність досвіду ефективного співробітництва влади та громадськості, зокрема спів-

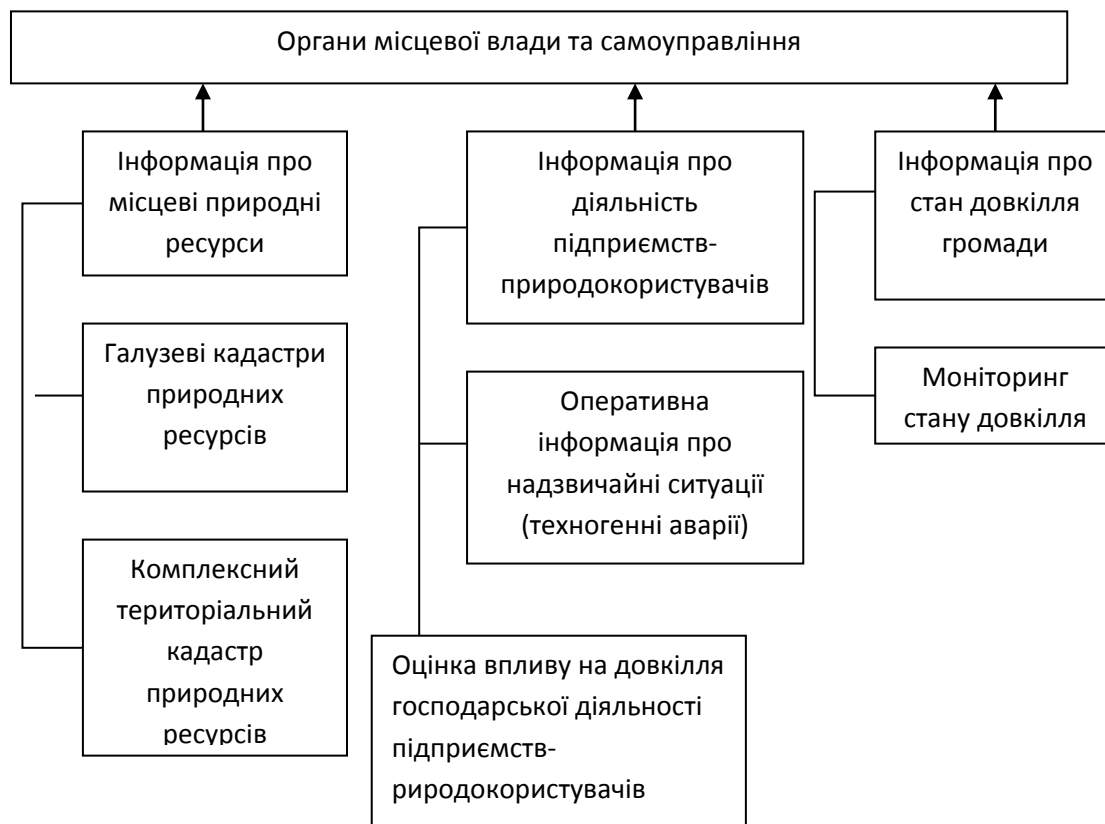


Рис. 1. Інформаційне забезпечення місцевої екологічної політики

Таблиця 1

Напрями інвентаризації стану довкілля громади

Напрями інвентаризації стану довкілля	Завдання
Екологічні проблеми	Виявлення типів екологічної небезпеки та джерел забруднення; картографічна прив'язка екологічної інформації.
Стан природних ресурсів	Створення каталогу природних ресурсів, як тих, що підпадають під охорону, так і тих, що не підпадають, для оцінки наявних природних ресурсів та їх стану (зокрема, парків та природних зон); картографічна прив'язка відомостей про природні ресурси.
Екологічні об'єкти	Створення каталогу окремих об'єктів громади, що впливають на довкілля (промислові підприємства, водоочисні споруди тощо).

Джерело: складено автором за джерелом [2]

Таблиця 2

**Напрями поєднання механізмів місцевої екологічної політики
та економічно ефективних заходів щодо розвитку економіки громади**

Напрямок	Зміст заходів
Вдосконалення якості послуг місцевих екологічних служб	Передбачаються заходи з удосконалення місцевої екологічної інфраструктури, такі як модернізація підприємств з обробки стічних вод, забезпечення сучасних потужностей з утилізації відходів.
Підвищення економічної ефективності діючих підприємств громади	Передбачаються заходи з підвищення ефективності використання природних ресурсів діючими на території громади підприємствами (аудит промислових відходів і використання енергії, програми по запобіганню забрудненню тощо).
Сприяння розвитку місцевої зеленої економіки	Передбачається створення нових підприємств з виробництва товарів з матеріалів вторинної переробки з використанням екологічно чистих технологій та проведення екологічних аудитів.
Сприяння розвитку місцевого екотуризму	Передбачаються заходи з удосконалення роботи щодо поліпшення стану довкілля громади і розширення діапазону послуг для туристів та можливостей для організованого відпочинку.
Оптимізація використання ресурсів громади	Передбачаються заходи з удосконалення практик управління природними ресурсами громади (земельні, водні ресурси, лісоматеріали тощо) шляхом оптимізації місцевого використання природних ресурсів для забезпечення стабільності цих ресурсів у майбутньому.

Джерело: складено автором за джерелом [2]

Таблиця 3

Інструменти місцевої екологічної політики (на прикладі утилізації відходів)

Типи інструментів	Заходи, спрямовані на зменшення кількості видалених твердих відходів на території громади
Економічні важелі	<ul style="list-style-type: none"> – запровадження системи оплати за тверді відходи, за якою кошти стягуються з суб'єктів економічної діяльності та приватних осіб пропорційно до кількості вироблених твердих відходів; – запровадження системи безкоштовної утилізації відходів, але перетворення викидання на високовитратне.
Нормативні та законодавчі заходи	<ul style="list-style-type: none"> – прийняття місцевими органами влади постанови, яка зобов'язує організації, що займаються транспортуванням відходів, надавати послуги зі збору упакованого мешканцями сміття для подальшої вторинної переробки; – прийняття місцевими органами влади постанови, згідно з якою мешканці громади повинні відокремлювати відходи, які можна повторно переробити, від іншого сміття.
Програми діяльності громади	– програма вторинної переробки упакованого мешканцями сміття для всіх домовласників громади.
Технологічні заходи	<ul style="list-style-type: none"> – будівництво підприємства для попередньої переробки відходів; – розміщення контейнерів для відходів, які підлягають вторинній переробці, всією територією проживання громади.
Інформація та навчання населення	<ul style="list-style-type: none"> – навчання працівників комунальних підприємств методиці розробки та впровадження громадської програми вторинної переробки; – підготовка та поширення серед мешканців громади брошур з описом переваг вторинної переробки.

Джерело: складено автором за джерелом [4]

робітництва в екологічній сфері. Необхідно ширше впроваджувати досвід такого важливого інструмента європейської екологічної політики на рівні місцевого самоврядування, як місцеві екологічні програми (МЄП). Реалізація цих програм здійснюється на основі міжнародних угод, перш за все на основі «Екологічної програми дій для Центральної та

Східної Європи», провідною ідеєю якої є інтеграція екологічної політики в політику державного управління, зокрема на місцевому рівні [3]. Тим більше, що завданнями регіональної та місцевої екологічної політики, згідно зі «Стратегією державної екологічної політики України на період до 2020 року», є розробка методології та підготовка місцевих планів дій

з охорони навколишнього природного середовища, а також забезпечення їх реалізації.

Крім того, потребують нагального вирішення такі актуальні проблеми місцевої екологічної політики:

- відсутність затверджених проектів землеустрою та генеральних схем планування територій місцевих рад;

- загроза втрати контролю за токсичними відходами та невизначеними, непридатними і забороненими отрутохімікатами;

- неузгодженість дій контролюючих та регулюючих органів у сфері використання надр;

- недостатня організованість під час збирання та утилізації твердих побутових відходів у сільських населених пунктах, а також пов'язане з цим поширення стихійних сміттєвалищ на землях лісового та водного фонду.

Загалом місцева екологічна політика має забезпечуватися шляхом комплексного використання природних ресурсів, упровадження нових екологічних технологій, які, наприклад, виключають шкідливі відходи шляхом застосування біологічних засобів очищення водоймищ та біологічних засобів боротьби із сільськогосподарськими шкідниками, а також упровадженням нових енергоефективних програм.

Отже, екологічна політика та забезпечення екологічної безпеки на місцевому рівні повинні стати важливими складовими державної екологічної політики, а вироблення узгодженої стратегії в цій галузі відповідає об'єктивним потребам суспільства з огляду на завдання реформи з децентралізації.

Висновки з цього дослідження. Метою екологічної політики органів місцевої влади має бути визначення стратегічних напрямів сталого розвитку територій з оптимальним використанням природних ресурсів в умовах збереження довкілля, які можуть бути враховані під час розроблення концепцій екологічної політики відповідними радами. Від діяльності органів місцевої влади залежить зміна ставлення до екологічних питань не як

до другорядної сфери, а як до ключового чинника розвитку місцевості.

Органам місцевої влади потрібно забезпечити наукову підтримку розв'язання екологічних проблем на місцевому рівні шляхом проведення досліджень, упровадження новітніх наукових розробок з метою сприяння вирішенню соціально-економічних та інших проблем, передусім в аспекті ресурсо- та енергозбереження та створення інформаційних систем для проведення екологічного моніторингу території. Запропоновано модернізувати та вдосконалити систему управління у сфері місцевої екологічної політики шляхом створення засобів регулювання та сприяння, які включають ринкові механізми та підходи, а також механізми державно-корпоративних відносин. Для практичного втілення дієвих економічних механізмів формування місцевої екологічної політики України в умовах децентралізації влади важливо оптимальне поєднання їх економічно ефективними заходами щодо розвитку економічної діяльності громади.

Необхідно ширше впроваджувати досвід такого важливого інструмента європейської екологічної політики на рівні місцевого самоврядування, як місцеві екологічні програми (МЄП). Реалізація цих програм здійснюється на основі міжнародних угод, перш за все на основі «Екологічної програми дій для Центральної та Східної Європи», провідною ідеєю якої є інтеграція екологічної політики в політику державного управління, зокрема на місцевому рівні.

Таким чином, місцева екологічна політика має забезпечуватися шляхом комплексного використання природних ресурсів громади та впровадження нових екологічних технологій, зокрема утилізації твердих побутових відходів у сільських населених пунктах, а також нових енергоефективних програм тощо. Подальші дослідження повинні виходити з необхідності в науковому забезпеченні процедур формування і реалізації екологічної політики на місцевому рівні, адже питання місцевої екологічної політики сьогодні є найменш розробленими.

ЛІТЕРАТУРА:

1. European Charter of Local Self-government [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
2. Посібник з впровадження місцевих екологічних програм дій у Центральній і Східній Європі. – 2002. – Угорщина : Ін-т сталих спільнот, РЕЦ. – 214 с.
3. Environmental Action Program for Central and Eastern Europe. – Environment for Europe, Lucerne, Switzerland, 1993.
4. Environmental Planning for Small Communities. – US Environmental Protection Agency, Washington, DC, USA, 1994.