

ПОТЕНЦІАЛ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ МІСЦЕВОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

POTENTIAL OF FORMATION AND IMPLEMENTATION OF THE LOCAL ENVIRONMENTAL POLICY UNDER POWER DECENTRALIZATION IN UKRAINE

Ірина Патока,

*кандидат економічних наук,
Державна установа «Інститут
економіки природокористування та
сталого розвитку Національної
академії наук України», Київ*

Iryna Patoka,

*Candidate of Economic Sciences,
Public Institution «Institute of
Environmental Economics and
Sustainable Development of the National
Academy of Sciences of Ukraine», Kyiv*

Досліджено питання формування механізмів екологічної політики на рівні місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні. Підкреслено, що метою такої політики органів місцевої влади має бути визначення стратегічних напрямів розвитку територій з оптимальним використанням природних ресурсів в умовах збереження довкілля. Акцентовано увагу, що розв'язання екологічних проблем на місцевому рівні потребує наукової підтримки, передусім в аспекті ресурсо- та енергозбереження й створення інформаційних систем для проведення екологічного моніторингу території. Доведено, що для практичного втілення дієвих економічних механізмів формування місцевої екологічної політики України в умовах децентралізації влади доцільне оптимальне поєднання економічно ефективних заходів щодо розвитку економічної діяльності громади. Наголошено на необхідності ширшого впровадження досвіду такого важливого інструменту європейської екологічної політики самоврядного рівня, як місцеві екологічні програми (МЕП).

Ключові слова: місцевий рівень, екологічна політика, самоврядування, екологічні програми, децентралізація.

Formation of the mechanisms of the local self-government environmental policy under decentralization in Ukraine is considered. It is emphasizes 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. The local power bodies are to provide scientific support to solve ecological problems at the local level via implementation of the up-to-date scientific findings first of all, in terms of the resource – and energysaving and designing information systems to carry out ecological monitoring of the territory. 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. Furthermore, it is necessary to implement more extensively the experience of such important instrument of the European environmental policy at the local self-government level as local environmental programs.

Key words: *local level, environmental policy, local self-government, environmental programs, decentralization.*

Постановка проблеми. 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 й проведення реформи з децентралізації управління. Необхідно зазначити, що система організації влади на місцевому рівні в Україні не відповідає загальноприйнятим європейським принципам, закладеним у Європейській хартії місцевого самоврядування [1]. Невиконання положень цього документа і, як наслідок, узятих на себе зобов'язань суттєво перешкоджає інтеграції до Європейського співтовариства. 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 органах місцевого самоврядування, а саме: переорієнтації на місцевий рівень управління на науково обгрунтованій основі. При цьому управління територією передбачає вдосконалення умов життя місцевих жителів (ураховуючи економічні, соціальні та екологічні аспекти).

Таким чином, мета екологічної політики органів місцевої влади полягає у визначенні стратегічних напрямів розвитку територій з оптимальним використанням природних ресурсів в умовах збереження довкілля, тобто розробці концепцій екологічної політики відповідними радами. Діяльність органів місцевої влади, перехід від планів і програм соціально-економічного характеру до комплексних програм сталого розвитку формують ставлення до охорони довкілля не як другорядної сфери, а ключового чинника розвитку місцевості.

Аналіз попередніх досліджень і публікацій. Ґрунтовні дослідження різних аспектів екологічної політики здійснені такими провідними вітчизняними вченими, як І.К. Бистряков, О.О. Веклич, А.Ю. Жулавський, Л.Г. Мельник, В.С. Кравців, Л.Е. Купинець, М.А. Хвесик, Є.В. Хлобистов, А.О. Чечіль та ін. Незважаючи на їх важливість, необхідно зауважити, що питання місцевої екологічної політики сьогодні є найменш вивченими і потребують подальшої поглибленої розробки з огляду на завдання децентралізації влади в Україні.

Мета статті – дослідження потенціалу та завдань місцевої екологічної політики в умовах децентралізації влади в державі.

Виклад основного матеріалу. Важливим напрямом реалізації екологічної політики та вирішення місцевих екологічних проблем на тлі

децентралізації влади є впровадження дієвих механізмів екологічної політики органами місцевого самоврядування. На місцевому рівні найповніше поєднуються духовні й екологічні інтереси населення, культурні та етнічні традиції, тому пріоритетна роль відводиться місцевим органам влади як управлінському механізму взаємодії суспільства й природи. Низка проблем та необґрунтованих рішень спричинені діяльністю на місцевому рівні, адже місцеві органи влади будують і експлуатують комунальну інфраструктуру – системи питної води, каналізації тощо, здійснюють контроль за будівництвом житла і промислових об’єктів, встановлюють місцеві норми охорони навколишнього природного середовища, формують частку природоохоронного фонду тощо.

Таким чином, багато питань можуть і повинні вирішуватись на місцевому рівні, що дає змогу врахувати екологічні інтереси населення відповідних територій у процесі прийняття рішень щодо розвитку продуктивних сил, передачі окремих природних об’єктів у користування юридичним і фізичним особам тощо. Через місцеві органи влади найбільш предметно реалізується принцип гармонійного збалансованого розвитку, а через систему місцевого екологічного управління – політика охорони довкілля, гарантування екологічної безпеки, підтримки екологічного балансу. Згідно із Стратегією державної екологічної політики України на період до 2020 року завданнями у сфері регіональної екологічної політики є:

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

При розгляді системи регулювання екологічної політики на місцевому рівні з методологічного та практичного погляду важливо виокремити його територіальні межі, що дасть змогу конкретизувати предмет дослідження. Місцевий рівень представлений межами сільських, селищних, міських рад, територіальної громади або адміністративного району. В інституційній системі екологічної політики він включає як органи місцевого самоврядування (сільські, селищні, міські, районні ради, серед яких сьогодні виділяють в 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 у процесі формування та реалізації екологічної політики несуть органи місцевого самоврядування й державні органи місцевої влади. Але важливим завданням реалізації національної екологічної політики є вдосконалення механізмів місцевого рівня.

Певні кроки в цьому напрямі в нашій державі вже зроблені. Так,

розпорядженням Кабінету Міністрів України щодо реалізації «Основних напрямів державної політики України в галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки» визначено завдання щодо місцевої екологічної політики, а саме:

- упровадження механізмів проведення регіональної та місцевої екологічної політики;
- виконання місцевих програм з охорони навколишнього природного середовища;
- інтеграція екологічної політики у стратегію регіональних та місцевих програм соціально-економічного розвитку.

Ці важливі пріоритетні напрями потребують наповнення конкретними програмами і проектами для їх подальшої реалізації. Для цього 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- й енергозбереження та формування інформаційних систем для здійснення екологічного моніторингу території. Зазначене передбачає вивчення й поширення передового зарубіжного досвіду, накопичення статистичних та інших даних, необхідних для аналітичних розробок. Запропоновано модернізувати та вдосконалити модель управління у сфері місцевої екологічної політики; створити відповідну систему регулювання, яка включає ринкові механізми та підходи, а також механізми державно-корпоративних відносин; забезпечити координацію діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, громадських організацій щодо розв'язання проблем екологічної безпеки на місцевому рівні.

Місцева екологічна політика повинна виконувати певні функції та мати для цього відповідні можливості, а саме:

- визначати й ранжувати за пріоритетністю екологічні проблеми шляхом аналізу накопиченої інформації;
- окреслювати найефективніші шляхи прийняття рішень, ураховуючи першочерговість відповідальності муніципалітету за розв'язання екологічних проблем;
- ухвалювати маловитратні та економічно ефективні рішення, спрямовані на охорону довкілля та підвищення рівня екологічної безпеки через удосконалення управлінської практики, запобігання забрудненню, мінімізацію відходів тощо;
- розширювати обмін інформацією між муніципалітетами з метою вдосконалення процесу прийняття рішень у сфері охорони довкілля та використання природних ресурсів;
- створювати механізми участі громадськості й промислових підприємств у розробці та впровадженні місцевої екологічної політики;
- інформувати мешканців громади та залучати їх до процесу прийняття рішень.

Необхідно також посилити 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 завданням є інформаційний супровід місцевої екологічної політики – урегульована екологічним законодавством діяльність спеціально уповноважених органів щодо отримання, узагальнення та використання інформації про екологічну ситуацію і стан здоров'я населення громади.

Складовою процесу інформаційного забезпечення місцевої екологічної політики є інвентаризація стану навколишнього природного середовища (табл. 1), яка дає змогу одержати значний обсяг інформації про нього, природні ресурси, розміщені на території громади, економічну діяльність, пов'язану з природокористуванням та впливом на довкілля, фізичні умови проживання в громаді. Це інструмент, що сприяє кращому розумінню органами місцевої влади екологічних проблем громади.

Таблиця 1

Напрями інвентаризації стану довкілля громади*

Напрямы інвентаризації	Завдання
Екологічні проблеми	Виявлення типів екологічної небезпеки та джерел забруднення. Картографічна прив'язка екологічної інформації
Стан природних ресурсів	Створення каталогу природних ресурсів, які підпадають/не підпадають під охорону, для оцінки наявних природних ресурсів та їх стану (зокрема, парків і природних зон). Картографічна прив'язка даних про природні ресурси
Природоохоронні об'єкти	Створення каталогу окремих об'єктів громади, що впливають на довкілля (промислові підприємства, водоочисні споруди та ін.)

*Джерело: розроблено автором на основі [2].

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

Крім того, до процесу формування сучасних механізмів державної екологічної політики на рівні місцевого самоврядування можна залучити реалізацію нових енергоефективних програм, завдання яких полягає у зменшенні негативного впливу на навколишнє природне середовище та покращення стандартів якості життя громади. Такими, наприклад, є районні програми з фінансової підтримки населення для проведення енергоефективних заходів у будинках та помешканнях, які реалізуються за допомогою державного агентства у сфері енергоефективності.

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

Напрямок	Зміст заходів
Покращення якості послуг місцевих екологічних служб	Удосконалення місцевої екологічної інфраструктури: модернізація підприємств з обробки стічних вод, забезпечення сучасними потужностями з утилізації відходів та інше
Підвищення економічної ефективності діючих підприємств громади	Зростання ефективності використання природних ресурсів діючими на території громади підприємствами (аудит промислових відходів і використання енергії, програми запобігання забрудненню та ін.)
Сприяння розвитку місцевої «зеленої» економіки	Створення нових підприємств із виробництва товарів на основі матеріалів вторинної переробки з використанням екологічно чистих технологій та проведення екологічних аудитів
Сприяння розвитку місцевого екотуризму	Удосконалення робіт з поліпшення стану довкілля громади, розширення діапазону послуг для туристів та можливостей для організованого відпочинку
Оптимізація використання ресурсів громади	Поліпшення управління природними ресурсами громади (земельними, водними, лісовими та ін.) шляхом оптимізації їх використання для забезпечення стабільності цих ресурсів у майбутньому

*Джерело: розроблено автором на основі [2].

З метою впровадження програмно-цільового принципу ефективного функціонування місцевих систем екологічного управління (самоврядувальних і державних) розробляються, приймаються і реалізуються місцеві та інші територіальні комплексні екологічні програми з участю громадськості. На жаль, рівень їх ефективності досить низький, ураховуючи відсутність досвіду ефективного співробітництва влади та громадськості, зокрема в екологічній сфері. Необхідно ширше використовувати досвід такого важливого інструмента європейської екологічної політики на рівні місцевого самоврядування, як місцеві екологічні програми (МЕП). Їх реалізація здійснюється на основі міжнародних угод, перш за все «Екологічної програми дій для Центральної та Східної Європи», провідною ідеєю якої є інтеграція екологічної політики в політику державного управління, у тому числі на місцевому рівні [3]. Тим більше, що завданням регіональної та місцевої екологічної політики відповідно до «Стратегії 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, як:

- 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 збирання й утилізації твердих побутових відходів у сільських населених пунктах і пов'язане з цим поширення стихійних сміттєзвалищ на землях лісового та водного фонду.

Загалом місцева екологічна політика має забезпечуватися шляхом комплексного використання природних ресурсів, упровадження нових екологічних технологій, які виключають шкідливі відходи із застосуванням біологічних засобів очищення водоймищ, біологічних засобів боротьби із сільськогосподарськими шкідниками тощо.

Отже, екологічна політика та гарантування екологічної безпеки на місцевому рівні повинні стати важливою складовою державної екологічної політики, а розроблення узгодженої стратегії в цій галузі відповідає об'єктивним потребам суспільства, виходячи із завдань реформи з децентралізації.

Висновки. Метою екологічної політики органів місцевої влади має бути визначення стратегічних напрямів сталого розвитку територій з оптимальним використанням природних ресурсів в умовах збереження довкілля, які доцільно враховувати у процесі формування концепцій такої політики відповідними радами. Від діяльності органів місцевої влади залежить розуміння екологічних питань не як другорядних, а як ключового чинника розвитку громади.

Органи місцевої влади повинні 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 завдань, передусім в аспекті ресурсо- й енергозбереження, створення інформаційних систем для здійснення екологічного моніторингу території. Запропоновано модернізувати й удосконалити систему управління у сфері місцевої екологічної політики за допомогою засобів регулювання та сприяння, які включають ринкові механізми й підходи, а також механізми державно-корпоративних відносин. З цією метою в умовах децентралізації влади важливе оптимальне поєднання цих механізмів та ефективних заходів щодо розвитку економічної діяльності громади.

Таким чином, місцева екологічна політика має забезпечуватися комплексним використанням природних ресурсів громади, упровадженням нових екологічних технологій, зокрема утилізації твердих побутових відходів у сільських населених пунктах, а також енергоефективних програм тощо.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року, м. Страсбург [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036.

2. Посібник з впровадження місцевих екологічних програм дій у Центральній і Східній Європі / Регіональний екологічний центр для Центральної та Східної Європи. – Сентендре (Угорщина) : ПроТерція, 2002. – 214 с.

3. Environmental Action Programme for Central and Eastern Europe / Environment for Europe. – Lucerne (Switzerland): Office of Policy, Planning and Evaluation, 1993. – 302 p.

4. Environmental Planning for Small Communities / US Environmental Protection Agency. – Washington (DC, USA) : Office of Regional Operations and State/Local Relations, 1994. – 154 p.

REFERENCES

1. *Evropeiska chartia mistsevogo samovriadyvannia* (1985) [European Charter of Local Self-governmen]. Retrieved from http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036 [in Ukrainian].

2. *Posibnik z vprovadzennya mistsevih ekologichnih program diy u Tsentralniy I Shidniy Europi* [Manual on implementation of local environmental programmes in the Central and Ester Europe]. (2002). Institut stalih spilnot, RETS, Sentendre, Ugorshchina [in Ukrainian].

3. *Environmental Action Program for Central and Eastern Europe*. (1993). Environment for Europe, Office of Policy, Planning and Evaluation, Lucerne, Switzerland [in English].

4. *Environmental Planning for Small Communities*. (1994). US Environmental Protection Agency, Office of Regional Operations and State/Local Relations, Washington, DC, USA [in English].