

ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВІЙ ПІДХІД ДО РОЗВИТКУ ЕКОЛОГІЧНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ: КОНЦЕПТУАЛЬНІ ТА НОРМАТИВНО-МЕТОДИЧНІ ОСНОВИ

Рассадникова С.І.

В статті досліджено проблему розбудови національної системи екологічної інфраструктури в Україні на засадах запровадження програмно-цільового підходу. Обґрунтовано доцільність та розроблені концептуальні та науково-методичні основи формування Державної цільової довгострокової економічної програми «Розбудова національної системи екологічної інфраструктури в Україні»

Постановка проблеми. Стратегічним пріоритетом екологобалансованого природокористування та підвищення конкурентоспроможності національної економіки в умовах нестабільного соціально-економічного розвитку і глобальних викликів стає розбудова екологічної інфраструктури. В сучасних умовах екологічна інфраструктура знаходиться у критичному стані та не забезпечує сприятливі умови для розвитку економіки та життєдіяльності суспільства. Національні інтереси України вимагають негайних та ефективних заходів, спрямованих на збереження та розбудову екологічної інфраструктури, забезпечення ефективнішого її використання для подолання кризових явищ у соціально-економічному розвитку та поступово досягнення сталого розвитку суспільства, створення позитивного екологічного іміджу країни. Наукові дослідження щодо становлення і розвитку екологічної інфраструктури мають фрагментарний характер, бракує системного та комплексного підходу до вивчення процесів, інструментів та механізмів щодо розбудови національної системи екологічної інфраструктури.

У цьому контексті особливої актуальності набуває розробка методологічних та прикладних засад запровадження програмно-цільового підходу до розбудови інноваційної моделі екологічної інфраструктури як складової системи забезпечення природозберігаючого імперативу економіки України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В сучасній вітчизняній економічній літературі не достатньо приділяється уваги дослідженням

теорії та розробці практичних рекомендацій, формуванню сучасних уявлень щодо екологічної інфраструктури як компоненти інфраструктурного комплексу держави і її регіонів. Теоретичними проблемами аналізу та визначення сутності, місця та ролі екологічної інфраструктури в економіці займалися вітчизняні вчені Личак А.І., Вацет Є.Є. [1], Русскова Е.Г. [2], Сахаєв Г., Шевчук В.Я., Трегобчук В.М., Важинський Ф.А. Черторижський В.М., Шашкова О.Г. [1-6] тощо. Протягом останніх років в Україні розглядалися проблеми розбудови екологічної інфраструктури в умовах екологічної кризи, яким присвячено ряд публікацій Харічкова С.К., Мартиенко А.І., Воробйової О.А., Рассадникової С.І. [7-13] та інших науковців.

Невирішені раніше частини загальної проблеми. Наукові дослідження екологічної інфраструктури у сучасній вітчизняній економічній теорії потребують ретельного вивчення у сучасних умовах та у системі глобальних викликів та визначення інноваційного підходу щодо удосконалення та розбудови екологічної інфраструктури країни. Питанням застосування програмно-цільового підходу до розбудови екологічної інфраструктури не приділяється уваги в сучасних економічних дослідженнях, які є закономірним етапом становлення інноваційної моделі екологічної інфраструктури на загальнодержавному та регіональному рівнях природокористування.

Метою статті є розробка концептуальних та нормативно-методичних основ запровадження програмно-цільового підходу до розбудови екологічної інфраструктури на загальнодержавному рівні природокористування.

Виклад основного матеріалу дослідження. Екологічна інфраструктура відноситься до найважливіших складових та факторів забезпечення сприятливих умов для стабільного розвитку економіки країни, підвищення добробуту нації та надання гідного рівня життєдіяльності населення. У сучасному світі суспільством, громадською і науковою спільнотою усвідомлюється значення екологічної інфраструктури та формування її як самостійного предмету дослідження згідно вимогам часу. Тому до проблеми екологічної інфраструктури необхідно дбайливе ставлення та прискіплива увага суспільства і органів влади.

Як свідчать вітчизняні і зарубіжні експерти, використання програмних методів щодо розбудови національної системи екологічної інфраструктури є найбільш ваговим концептуальним і методичним підходом.

Під екологічної інфраструктурою слід розуміти комплекс об'єктів, територій, мереж і систем природного і та антропогенного походження, які функціонують за природними законами, а також забезпечують умови для підтримання збалансованого розвитку природного середовища, збереження середовища життя людини, а також сукупність контролюючих і та запобіжних обслуговуючих ланок, які мають завдання гарантувати нешкідливі щодо довкілля оптимальні умови діяльності всіх галузей екологічного виробництва, організацій і установ, які здійснюють господарську діяльність на певній території.

До об'єктів екологічної інфраструктури відноситься комплекс спеціалізованих підприємств та установ, окремих природоохоронних об'єктів, інженерних споруд і комунікацій, а також структурно-функціональних елементів виробничо – технологічних систем і об'єктів соціального призначення, що мають забезпечити охорону навколишнього природного середовища, відтворення, збереження й примноження природних ресурсів, підтримання життєвого середовища у сприятливому стані.

В Інституті проблем ринку та економіко-екологічних досліджень НАН України розроблена та пропонується для впровадження інноваційна модель екологічної інфраструктури, в якій відокремлені ієрархічно систематизовані функціональні складових сучасної моделі екологічної інфраструктури. Систематизація екологічної інфраструктури на засадах структурно-функціонального підходу дозволяє виділити окремі види екологічної інфраструктури, які включають наступні: «політико-правову», інституційну, інструментальну, природно-техногенну, інформаційно-аналітичну, публічну, техніко-технологічну.

До об'єктів екологічної інфраструктури відноситься: інституційні об'єкти - органи управління природоохоронною діяльністю і природокористуванням, організаційні структури обліку, контролю; інструментальні – об'єкти, щодо формування сучасного економічного механізму для забезпечення формування екологічної інфраструктури; природні та природно-техногенні - території та об'єкти, які не залучені в інтенсивний господарський обіг та сукупність об'єктів природно-техногенного походження; техніко-технологічні - система природоохоронних, відтворювальних, природо та ресурсозберігаючих об'єктів та інші систематизовані види екологічної інфраструктури.

Техніко-технологічна екологічна інфраструктура відрізняється значним зносом основних фондів, застарілим обладнанням не відповідаючим сучасним вимогам, ні достатньо оснащеність джерел забруднення

очисними спорудами, що викликає підвищений рівень антропогенного навантаження на довкілля, появу надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру державного, регіонального, місцевого та об'єктового рівнів.

Гострою природоохоронною проблемою залишається поводження з побутовими відходами. Питомі показники утворення відходів у середньому становлять 220–250 кг на рік на одну особу, у великих містах досягають 330–380 кг на рік відповідно. Природно-техногенна екологічна інфраструктура включає території та об'єкти природно-заповідного фонду. Для збереження і збагачення біорізноманіття в Україні обов'язково збільшити природно-заповідний фонд, як показують розрахунки вчених, за умов коли 10-15% території країни зайнято заповідними територіями. Як свідчить зарубіжний досвід частка природно-заповідного фонду в країні залишається недостатньою і є значно меншою, ніж у більшості країн Європи, де площі, зайняті під природно-заповідні території, становлять у середньому 15%.

Інформаційно-аналітична екологічна інфраструктура забезпечує оціночні, аналітичні, інформаційні функції загальної регуляторної системи, функціонування системи моніторингу за станом довкілля. На сьогодні склалась неоптимальна система спостереження, контролю, накопичення і збереження, використання інформації у сфері природокористування і охорони довкілля, що зумовлюється низьким рівнем уніфікації нормативно-методичної бази, технічного забезпечення та взаємодії її суб'єктів, а також недостатнім обсягом фінансування робіт.

Інституційна екологічна інфраструктура ні відповідає сучасним вимогам, не завершена, ні досконала її організація.

Серйозною проблемою є недосконалість та недостатність нормативно-правового забезпечення розбудови екологічної інфраструктури, проведення освітньої та просвітницької роботи, низька інституціональна здатність відповідних органів виконавчої влади.

Аналіз законодавства з питань регулювання діяльності суб'єктів екологічної інфраструктури свідчить про його недосконалість, фрагментарність, що стримує успішне становлення і розвиток вітчизняної екологічної інфраструктури.

Крім того, не сформований механізм стимулювання створення екологічної інфраструктури.

Значною мірою відсутність ефективності державної політики з формування та розвитку екологічної інфраструктури знижує

позитивні результати окремих не скоординованих дій, внаслідок її безсистемності, неналежної обґрунтованості, відсутності чіткого розмежування завдань між центральними і місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, не координованості їх діяльності, відсутності міжгалузевих та міжрегіональних зв'язків. У рамках державних програм розвиток екологічної інфраструктури не визначено як окрему проблему, їх заходи спрямовані на створення окремих структур.

Основним причинами доцільності розробки Програми щодо формування екологічної інфраструктури відноситься наступне:

- значне антропогенно - техногенно навантаження на природу, катастрофічні зміни у стані довкілля, підвищенні рівні екологічних ризиків і загроз, що викликано станом екологічної інфраструктури;
- домінування економічних інтересів отримання прибутку над суспільно значущими екологічними потребами і інтересами;
- диспропорція між значними потребами у інвестуванні по розв'язанню екологічних проблем і дефіцитом фінансових і інвестиційних ресурсів для забезпечення збалансованого природокористування і сталого функціонування екологічної інфраструктури;
- низька інноваційна активність у сфері природокористування, розбудови і прийнятті управлінських рішень по функціонуванню екологічної інфраструктури;
- значний знос основних природоохоронних фондів, фізичний і моральний знос об'єктів екологічної інфраструктури, що створює потенціальну загрозу значних збитків, підвищеного рівня екологічних ризиків, природно - техногенних катастроф, аварій, стихійних лих та інше;
- невідповідність технічного, економічного, організаційного стану екологічної інфраструктури сучасним вимогам;
- не спостерігається приток і залучення іноземних і приватних інвестицій у екологічну інфраструктуру, яка не приваблива і не дає можливості отримати значні прибутки;
- обмежене фінансування природоохоронних, природо відтворювальних заходів та робіт із захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій або їх відсутність;
- невизначеність пріоритетів розвитку екологічної інфраструктури;
- моральна застарілість та фізична зношеність переважної

більшості очисних споруд, засобів вимірювальної техніки та інше;

- відсутність сучасних автоматизованих технологій проведення спостережень, гідрометеорологічного прогнозування та забезпечення моніторингу довкілля;

- провідна роль держави потребує укріплення за допомогою акумуляції та об'єднання ресурсів, потенційних можливостей, переваг державного, приватного сектору, громадських організацій, науки, населення для вирішення екологічних проблем країни і проблем розвитку екологічної інфраструктури;

- виникає потреба у об'єднанні зусиль держави і приватного сектору для реалізації великомасштабних проектів і перспективних планів держави по прискореному розвитку і оновленню інфраструктурних об'єктів;

- ні достатньо сформованість екологічного мислення, високого рівня духовності і моральності суспільства.

Відсутність комплексного і системного управління розбудовою екологічної інфраструктури, підтримки і стимулювання її розвитку веде до значних загальних проблем реалізації принципів сталого розвитку країни, підвищення її конкурентоздатності. В цих обставинах в результаті аналізу представляється доцільним ініціювання Програми «Розбудова національної системи екологічної інфраструктури в Україні», яка визначатиме конкретні напрями, пріоритети, механізми державної підтримки, засоби та інструменти часткового (у тому числі за рахунок бюджетів різних рівнів) фінансування та інвестування визначених заходів, створює умови для стабілізації розвитку суспільства, підвищення конкурентоздатності економіки і добробуту населення країни, для якої екологічна складова є невід'ємним фактором їх досягнення, якості економічного зросту, «по зеленню» ВВП та інших ключових передумов переходу до розвинених країн світу.

Концепцію державної цільової програми розроблено відповідно до статті 5 Закону України «Про державні цільові програми» та в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів Постановою від 31 січня 2007 року №106 «Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм». Порядок визначає механізм розроблення, погодження, подання для затвердження та виконання державних цільових програм та складові підготовки проекту концепції програми.

Перспективним напрямом рішення проблеми розбудови національної системи екологічної інфраструктури є розроблення Державної цільової довгострокової економічної програми «Розбудова

національної системи екологічної інфраструктури в Україні», що зумовлено актуальністю зазначеної проблеми (таблиця 1).

Таблиця 1

Науково-методичні засади формування Державної цільової довгострокової економічної програми «Розбудова національної системи екологічної інфраструктури в Україні»

Сутність:	Державна цільова довгострокова економічна програма «Розбудова національної системи екологічної інфраструктури в Україні» визначає конкретні напрями, пріоритети, механізми державної підтримки, засоби та інструменти часткового фінансування та інвестування визначених заходів, створює умови для стабілізації розвитку суспільства, підвищення конкурентоздатності економіки і добробуту населення країни, для якої екологічна складова є невід’ємним фактором їх досягнення, якості економічного зросту;
Мета:	Програми є розбудова і формування в Україні екологічної інфраструктури, здатної забезпечити підвищення конкурентоспроможності національної економіки та її ефективне використання для досягнення збалансованого природокористування і руху до сталого розвитку країни;
Завдання:	<ul style="list-style-type: none"> - підвищення ефективності функціонування екологічної інфраструктури; - реалізація суспільно значущих проектів; - узгодження інтересів влади, бізнесу і суспільства; - залучення приватного капіталу у соціально значущі, підчас капіталомісткі, неприбуткові або малоприбуткові об’єкти екологічної інфраструктури; - визначення пріоритетних напрямів і дієвих механізмів розбудови екологічної інфраструктури; - інтеграція політики формування екологічної інфраструктури з стратегією екологічної політики держави та стратегією сталого розвитку країни;
Результати:	концептуальні основи та нормативно-методичне оснащення Державної цільової довгострокової економічної програми «Розбудова національної системи екологічної інфраструктури в Україні».

Розвиток екологічної інфраструктури відповідає пріоритетам державної політики, які визначені Законом України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики до 2020 року»[14], в якому сформульовані принципи державної екологічної політики, стратегічні цілі та завдання, основні механізми та інструменти її реалізації; основним положенням Розпорядженням Кабінету міністрів України від 25 травня 2011 р. N 577-р «Про затвердження Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011 - 2015 роки».

Задоволення потреб суспільства шляхом реалізації суспільно значущих проектів по розбудові і формуванню екологічної інфраструктури здатне забезпечити підґрунтя для досягненню екологозбалансованого природокористування і еколого безпечного соціально-економічного розвитку країни, певного регіону, сектора економіки, екологічного благополуччя нації, створити передумови для перетини інтересів для взаємодії між державою і бізнесом, наукою, некомерційними суспільними організаціями, міжнародними фінансовими і некомерційними організаціями, транснаціональними компаніями.

Важливішими шляхами і способами розв'язання проблеми розбудови екологічної інфраструктури становлять:

- створення інституційної бази, підвищення прозорості, рівня довіри між владою і бізнесом, наукою, громадськими організаціями, основними стейк-холдерами у практиці господарювання, виявлення і усунення фінансових та адміністративних бар'єрів для розвитку екологічної інфраструктури;

- формування економічно, інвестиційно, інституційно-правових, організаційних, фінансово-економічних привабливих умов для участі бізнесу залучення бізнесу, громадян, некомерційних організацій урядових і неурядових для обговорення і прийняття важливих пріоритетних рішень і вибору пріоритетів у якості експертів та потенційних споживачів екологічних благ і послуг, реалізації заходів Програми;

- формування методологічної і методичної бази розбудови екологічної інфраструктури;

- підтримка формування громадських інститутів партнерства держави і бізнесу; кооперації інтересів зацікавлених сторін;

- проведення семінарів та освітньо - просвітницьких заходів щодо підвищення кваліфікації, розповсюдження знань, засвоєння досвіду та особливості застосування щодо формування екологічної інфраструктури;

- імплантація економічного механізму державної підтримки та ефективної взаємодії з механізмами ринкового регулювання, надання непрямих бонусів та розроблення стимулів для впровадження заходів Програми;

- засвоєння успішного зарубіжного досвіду державно-приватного партнерства та адаптація його до національної моделі економіки та створення індивідуальних моделей функціонування партнерських відносин у сфері екологічної інфраструктури;

- активізація інвестиційної діяльності, розвиток методів, форм та інструментів залучення інвестицій на засадах партнерських відносин;

- удосконалення регуляторної бази у країні, активізація процесів модернізації економіки, природокористування, фінансування та інвестування екологічної інфраструктури;

- планування заходів по розбудові екологічної інфраструктури та включення їх у програми і проекти на національному, регіональному, муніципальному рівні;

- формування екологічного мислення в суспільстві.

В програму для першочергової реалізації включені заходи спрямовані на вирішення екологічних проблем та розбудову екологічної інфраструктури, які:

- становлять реальну загрозу здоров'ю населення;

- завдають непоправних втрат біологічному різноманіттю територій;

- можуть загостритися в середньо- і довготривалій перспективі і для їх вирішення будуть необхідні значно більші асигнування;

- не можуть бути вирішені в процесі здійснення економічних реформ, структурної та технологічної перебудови господарства;

- визнанні міжнародним співтовариством як глобальні.

Проблеми розбудови екологічної інфраструктури передбачає аналіз і удосконалення економічних, екологічних, соціальних, організаційних, управлінських, інформаційних, інституціональних та інших умов, форм, методів, засобів забезпечення розробки, впровадження і реалізації методологічних і методичних, практичних положень і дій Програми

Для розв'язання проблеми необхідно здійснити заходи щодо:

- внесення змін до переліку Законів України;

- удосконалення та адаптації нормативно-правової бази у сфері екологічної інфраструктури;

- розроблення механізму міжгалузевої та регіональної координації і державної підтримки розвитку екологічної інфраструктури;

- визначення пріоритетних напрямів діяльності щодо розбудови екологічної інфраструктури;

- формування державної інформаційної інфраструктури шляхом створення загальної інформаційної мережі, що містить відомості стосовно суб'єктів та об'єктів екологічної інфраструктури.

Висновки. Важливого місця та значення набуває екологічна інфраструктура у підвищенні ресурсоефективності економіки країни та збільшенні якості і кількості природного капіталу, яка забезпечує умови для ефективного функціонування економіки та комфортної життєдіяльності населення, підвищення конкурентоздатності економіки. В таких умовах розробка Державної цільової довгострокової економічної програми «Розбудова національної системи екологічної інфраструктури в Україні» є стратегічним рішенням щодо розбудови національної системи екологічної інфраструктури як підґрунтя досягнення сталого розвитку суспільства. Програма передбачає комплекс невідкладних заходів щодо розбудови національної системи екологічної інфраструктури, які здатні вирішувати найгостріші екологічні проблеми, стабілізувати екологічну ситуацію в регіонах та національному рівні, створити передумови для її поступового покращення.

Література

1. Лычак А.И., Вацет Е.Е. Экологическая инфраструктура как механизм формирования устойчивого развития региона // Культура народов Причерноморья. – 2004. – №47. – С. 123-126.

2. Русскова Е.Г. Инфраструктура рыночного хозяйства во временном континууме // Вестник ВолГУ. Серия 3. 2008. №1 (12) - с. 14-19.

3. Сахаев В.Г., Шевчук В.Я. Економіка і організація охорони навколишнього середовища: Підручник. –К.: Вища шк., 1995. – 272 с.

4. Екологічна енциклопедія: У 3 т. / Редколегія: А.В. Толстоухов/ (головний редактор) та ін. – К.: ТОВ «Центр екологічної освіти та інформації», 2007. - Том II: Є-Н. – 416 с.: іл. – (В опр.) - 140 с.

5. Важинський Ф.А., Черторижський В.М. Розвинута екологічна інфраструктура – показник конкурентоспроможності регіону // Науковий

вісник. Збірн. наук.-технічн. праць Національного лісотехнічного університету України, 2006. – Вип.16.6.

6. Шашкова О.Г. Развитие региона и его экологическая инфраструктура // Региональная экономика: теория и практика. – 2008. – №1(58).

7. Воробйова О.А. Природно-заповідні території в складі екологічної інфраструктури: роль, функції, вектори розвитку /О.А. Воробйова // Економічні інновації. Випуск 48. Новітні підходи в економіці та управлінні природокористуванням. Збірник наукових праць. – Одеса: Інститут проблем ринку та економіко-екологічних досліджень НАН України, 2012. – С. 55-67.

8. Екологічна інфраструктура природокористування. Глосарій /[Н.М.Андрєєва, С.І.Рассадникова та інші]; Наук ред. д.е.н., проф.Харічков С.К. – Одеса: ІПРЕЕД НАН України. 2010. – 115 с.

9. Рассадникова С.І. Теоретичні та організаційно-методичні засади формування регіональної програми розбудови екологічної інфраструктури // Економічні інновації. Випуск 51. Потенціал підприємництва в парадигмі сталого розвитку регіонів України. Збірник наукових праць. – Одеса: Інститут проблем ринку та економіко-екологічних досліджень НАН України, 2012. – С. 312-321

10. Рассадникова С.І. Потенціал становлення державно-приватного партнерства у формуванні екологічної інфраструктури в Україні// Економічні інновації. Випуск 47. Проблеми та сучасні зрушення в реальному секторі економіки. Збірник наукових праць. – Одеса: Інститут проблем ринку та економіко-екологічних досліджень НАН України, 2012. – С.247-257

11. Рассадникова С.І. Концептуальне обґрунтування державно-приватного партнерства в контексті формування інвестиційної привабливості об'єктів екологічної інфраструктури // Міжнародний науковий журнал «Механізм регулювання економіки». – 2012. - № 2. – С. 176 - 186

12. Сучасні тенденції формування екологічної інфраструктури природокористування: монографія //Харічков С.К., Купінець Л.Є., Рассадникова С.І. та ін.; під ред. С.К. Харіčkова; НАН України, Інститут проблем ринку та економіко-екологічних досліджень. – Одеса, 2012. – 375 с.

13. Харічков С.К. Модернізація екологічної інфраструктури як визначальний фактор переходу до збалансованого(сталого)розвитку України //Природно-ресурсний потенціал збалансованого (сталого) розвитку України: Матеріали міжнар. наук-практ. конференції (Київ, 19-20 квітня 2011 р.) у 2 т.- К.:Центр екологічної освіти та інформації, 2011. – Т.1. – С.17-21.

14. Закон України «[Про основні засади \(стратегію\) державної екологічної політики до 2020 року](#)» від 21 грудня 2010 року N 2818-VI. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. - http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=38406.

Abstract

Rassadnikova S.I.

Target-oriented approach to the development of environmental infrastructure: conceptual and regulatory guidance basics

This paper studies the problem of building a national system of environmental infrastructure in Ukraine on the basis of target program approach. Expediency and conceptual, scientific and methodological basis for the formation of long-term economic state target program "Development of national environmental infrastructure in Ukraine"