



РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ

Галушкіна Т.П.,

*старший науковий співробітник
Одеського інституту проблем ринку
і економіко-екологічних досліджень,
доктор економічних наук*

Качаровська Л.М.,

*доцент кафедри економічної теорії
та підприємництва Хмельницького інституту
регіонального управління та права,
кандидат геолого-мінералогічних наук*

ЕКОЛОГІЧНА ПОЛІТИКА ЯК СКЛАДОВА ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

Початок радикальної економічної реформи загострив питання про зміну ролі екологічного фактора в розвитку суспільства. При загальній спрямованості державної стратегії переходу на засади сталого розвитку особливої актуальності набуває управління охороною довкілля, раціональним використанням природних ресурсів та безпекою життєдіяльності людини. Його значущість зростає в умовах децентралізації управління та підвищення ролі соціально-економічного розвитку регіонів. Але в останні роки погіршення стану навколишнього природного середовища стало реально впливати на якість життя населення, лімітувати можливості соціального і економічного розвитку великих промислових регіонів і міст. У зв'язку з цим в умовах трансформації економічної системи виникає потреба у розробці нової державної екополітики на різних рівнях управління.

“Необхідність прискореного поступу України на шляху сталого розвитку, економічного зростання, поєданого з активною соціальною політикою держави (читаємо в Концепції державної регіональної політики), демократизацією усіх складових суспільного життя, потребує формування якісно нової державної регіональної політики”.

Державна регіональна політика є складовою частиною національної стратегії сталого розвитку України та її регіонів. Пропорційність і збалансованість розвитку регіонів і України не забезпечується через відсутність екологічної компоненти в Концепції державної регіональної політики. Тому екологічна політика як складова державної регіональної політики повинна стати пріоритетним напрямком в системі управління навколишнім природним середовищем. Наступним етапом для забезпечення стійкого, тобто економічно ефективного і екологічно безпечного природокористування є необхідність в трансформації механізмів її реалізації.

В нашому розумінні екологічна політика – це цілеспрямована діяльність органів державної влади і управління, яка направлена на впровадження заходів щодо забезпечення якості навколишнього середовища, відтворення природних ресурсів, екологічної безпеки регіонів і держави в цілому.



Особливістю екологічної політики є використання найбільш ефективних методів реалізації практичних заходів в різних сферах діяльності для досягнення цілей, що визначені в міжнародних стандартах якості довкілля

Для цього необхідно розробити стратегію регіонального фінансування природоохоронної діяльності, що відповідає конкретним умовам. Ця стратегія буде більш визначальною, якщо в ній будуть позначені чіткі цілі, передбачене розв'язання проблем як у частині попиту, так і пропозицій фінансових коштів, а також у напрямі здійснення програмних та інституціональних заходів.

Необхідно також вивчити і проаналізувати можливості й механізми гальмування на шляху фінансування регіональних (в тому числі й на транскордонному рівні) природоохоронних програм, а також розробити комплекс заходів щодо забезпечення інформованості й підвищення рівня екологічної освіти в регіоні.

Такий дієвий сценарій формування екологічної політики цілком правомірний і своєчасний, а втілення механізму його реалізації в існуючу практику природокористування дозволить відчутно поліпшити екологічні параметри довкілля в цілому.

Щоб створити місцевий потенціал управління охороною навколишнього середовища і ввести ефективні механізми координації на регіональному рівні, передусім потрібно чітко розподілити ролі й обов'язки у сфері управління охороною навколишнього середовища між національним, регіональним і місцевим рівнями; поглибити міжмуниципальне партнерство, щоб подолати адміністративну роздробленість; природоохоронним підрозділам, що містяться в межах загальної екологічної системи (наприклад, водного або повітряного басейну), необхідно налагодити більш міцні горизонтальні зв'язки; підвищити ефективність експлуатації комунальних служб, які впливають значною мірою на навколишнє середовище (водопостачання, каналізування, збір і видалення твердих відходів, міський транспорт). І нарешті, потрібно зміцнити потенціал місцевого рівня в області екологічного менеджменту, підготовки екологічних проєктів і фінансового їх управління.

Однак сьогодні впровадження нових ефективних підходів у реалізації місцевої і регіональної природоохоронної політики просувається як в СНД, так і в Україні, повільними темпами. Разом з тим, успішне впровадження національної екологічної політики в Україні залежить від її здійснення на регіональному (місцевому) рівні. З метою ефективного регулювання взаємовідносин з навколишнім середовищем, для скорочення негативного впливу економічної діяльності і збереження якості довкілля на рівні, безпечному для здоров'я населення, необхідно:

- більш ефективно використовувати економічні інструменти поліпшення стану та охорони навколишнього природного середовища на всіх ієрархічних рівнях;
- реформувати інституціональну базу охорони навколишнього середовища й управління природними ресурсами;
- постійно впроваджувати політику попередження забруднень і оздоровлення довкілля як у масштабі держави, так і окремо взятих регіонів;
- розробляти і реалізовувати національні, регіональні, місцеві і секторальні плани дій у галузі охорони навколишнього середовища.

Регіональна (місцева) екологічна політика повинна підтримуватися на національному рівні через зміцнення і вдосконалення законодавчої і нормативної бази екологічного менеджменту, розробку національних стратегій, програм і планів, інтеграцію природоохоронних вимог у напрямі розвитку секторів економіки і соціальної сфери, розширення двосторонньої і міжнародної співпраці, залучення технічної допомоги та інвестицій. Особливо актуальні ці проблеми для транскордонних регіонів України; враховуючи їх туристсько-рекреаційний статус і можливості для індустріального розвитку і формування зон екологічного підприємництва.



Таким чином, для того щоб сталий розвиток став реальним, необхідно, як вважає А. Гор – один із сучасних ідеологів гармонійного співіснування людини і природи – переглянути традиційний підхід до формування економічної політики та прийняти нові правила гри, які повинні бути впроваджені як на глобальному, так і локальному рівнях. Мається на увазі, перш за все, можливість знайти способи врахування вартості екологічних наслідків управлінських та господарських рішень та нівелювання несправедливого оподаткування і “регресивності”. Адже “зараз ми оподатковуємо роботу і субсидуємо виснаження природних ресурсів – і та, і друга політика сприяють високому безробіттю і марнотратству природних ресурсів” [1, с. 348].

Це обумовлює необхідність узагальнення концептуальних підходів та поглиблення теоретико-методологічних засад формування еколого-економічного механізму управління навколишнім середовищем. Можна твердити, що зміна ідеології у сфері управління природокористуванням викликана зростаючими потребами суспільства в екологобезпечному та чистому навколишньому природному середовищі. Як основу нової парадигми управління природокористуванням запропоновано розглядати систему екологічного менеджменту, яка ґрунтується на таких наступних основних принципах:

- пріоритетність ідеї сталого розвитку в контексті економічної і екологічної безпеки країни та її регіонів;

- системність і комплексність в здійсненні стратегії розвитку системи екологічного менеджменту як якісно нової парадигми управління;

- послідовність та цілеспрямованість в досягненні її реалізації;

- спадковість в розвитку системи екологічного менеджменту, що відображується через призму духовних екологічних цінностей, систему екологічного виховання та освіти, культурної спадщини.

Слід зазначити, що в Україні заходи повинні бути орієнтовані не тільки на те, щоб усунути наслідки, спричинені антропогенною діяльністю, але і їх передбачити, що є більш ефективним в реалізації екологічної політики на всіх рівнях.

Таким чином, зміст регіональної екологічної політики розглядається в двох аспектах. Перший – це екологічна політика держави по відношенню до регіонів (державна регіональна екологічна політика), другий – екологічна політика, яка здійснюється регіонами. Перша реалізується центральними органами державної влади, друга – місцевими органами влади і самоврядування. В цьому плані значну роль відіграє розмежування повноважень між різними гілками влади у сфері природокористування і охорони навколишнього природного середовища. Виникає потреба в уточненні і деталізації розподілу функцій між спеціально уповноваженими органами влади різних рівнів в сфері природокористування і охорони навколишнього середовища.

Разом з тим, необхідно виділити і місцевий рівень екологічної політики у складі регіонального. У зв'язку з цим необхідні інституційні перетворення з метою формування нового правового і економічного регулювання взаємодії державних органів різних рівнів і природокористувачів. При цьому діяльність законодавчих і виконавчих органів влади повинна бути сконцентрована на вирішенні таких проблем:

- ефективне використання природно-ресурсного потенціалу країни;
- перехід до сталого розвитку України з врахуванням екологічних і природно-рекреаційних умов конкретних територій;
- підтримка мінімально необхідного рівня екологічної безпеки на різних рівнях;
- активна участь різних верств населення і соціальних груп у реалізації державної екологічної політики, в тому числі на регіональному рівні.



Зміна системи управління передбачає пріоритет територіального управління природоохоронною діяльністю. Тому управління природокористуванням повинно здійснюватися територіальними органами управління, на основі загальнодержавних принципів екологічної політики, але з урахуванням того, що на регіональному рівні можуть бути свої цілі і шляхи їх досягнення. Характерними принципами в цьому питанні є:

- дотримання загальнонаціональних пріоритетів;
- забезпечення розмежування повноважень між органами виконавчої влади;
- врахування екологічних інтересів кожного регіону (в тому числі транскордонних);
- формування механізму фінансового забезпечення системи регіонального екологічного менеджменту;

- розширення повноважень органів місцевого самоврядування у вирішенні екологічних завдань.

Основними критеріями для розмежування повноважень державних і місцевих органів в галузі охорони навколишнього середовища можна назвати:

- джерела фінансування заходів по охороні навколишнього природного середовища;
- статус природних ресурсів (загальнодержавного або місцевого значення);
- масштаби впливу на навколишнє середовище (транснаціональний, міжрегіональний, регіональний, місцевий рівень, якому підлягає територія).

Залишаються недостатньо вирішеними такі питання зовнішньоекологічної політики, як розподіл між транскордонними регіонами квот на випуск парникових газів і речовин, які руйнують озоновий шар, а також інші види впливу транскордонного і глобального характеру. Стратегічним завданням щодо впровадження її на глобальному рівні повинні стати успішні переговори та кінцеве укладання низки абсолютно нових міжнародних договорів та угод, спрямованих на захист довкілля.

Отже, головною метою екологічної політики як складової державної регіональної політики є створення необхідних умов для зниження антропогенного впливу на навколишнє середовище до екологічно допустимого рівня, підтримка функцій життєзабезпечення біосфери, охорона і відновлення природних ресурсів.

Для досягнення цієї мети необхідно такі наступні завдання:

а) у сфері природокористування:

- обґрунтування і проведення внутрішньої і зовнішньої політики у сфері екологічної безпеки;
- удосконалення системи управління природокористуванням, в тому числі розмежування повноважень на різних рівнях влади;
- реформування і розвиток системи обліку і економічної оцінки природних ресурсів, систем лімітів і ліцензування природокористування;
- проведення реформ податкової системи, направлених на збільшення частки плати за ресурси в дохідній частині бюджетів при зниженні ставок щодо інших видів податків;
- удосконалення економічних, фінансових механізмів відтворення природних ресурсів, розвитку ринку робіт і послуг у сфері природокористування;
- проведення наукових досліджень, розвиток нових методів і технологій в галузі охорони, відтворення і використання природних ресурсів, а також стимулювання новітніх технологій.

б) у сфері охорони навколишнього середовища:

- формування більш ефективної структури державного управління охороною навколишнього середовища і розмежування повноважень у сфері управління охороною навколишнього природного середовища між всіма гілками влади;
- удосконалення економічних, фінансових механізмів охорони навколишнього природного середовища, розвитку ринку робіт і послуг в галузі охорони навколишнього природного середовища ;



- стимулювання розвитку і впровадження ефективних систем управління природоохоронною діяльністю на підприємствах, у тому числі відповідно до міжнародних стандартів серії ISO – 14 000;

- формування ефективної системи неперервної екологічної освіти;

- забезпечення ліцензування всіх екологічно небезпечних видів діяльності;

- поступовий перехід на систему міжнародних стандартів технологічних процесів і виробленої продукції;

- надання достовірної і своєчасної інформації про стан навколишнього природного середовища, екологічні проблеми в цілому;

- підтримка громадських екологічних рухів і залучення неурядових організацій, громадськості до вирішення екологічних проблем та здійснення екологічного контролю і моніторингу.

Сформовані вище цілі і завдання реалізації екологічної політики вимагають нових підходів щодо засад адміністративної реформи у сфері природоохоронної діяльності і природокористування.

Література

1. Альберт Гор. Земля у рівновазі. Екологія і людський дух – ВГО “Україна. Порядок денний на XXI століття” та Інститут сталого розвитку. – К.: Інтелсфера, 2001. – 404 с.

Стаття рекомендована до друку кафедрою економічної теорії та підприємництва Хмельницького інституту регіонального управління та права (протокол № 8 від 22.05.2003 року).



Гаман М.В.,

Перший заступник Керуючого справами ВР України, кандидат економічних наук

ПРОБЛЕМИ ІННОВАЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ В УКРАЇНІ

Сподівання на швидкий розвиток економіки, що панували в українському суспільстві в перші роки незалежності, базувалися значним чином на високому інноваційно-ресурсному потенціалі, який мала наша держава в складі СРСР. Україна тримала передові позиції на світовому рівні в галузях космічного ракетобудування, цивільної авіації, приладобудування та багатьох інших напрямків.

Однак за десять років незалежності цей потенціал не лише не збільшився, але й багато в чому втрачений. Практична реалізація будівництва сучасної економіки виявилася набагато складнішою, ніж передбачали реформатори і політики.

На сьогоднішній день Україна представлена на світовій арені як третьорозрядна країна з низьким життєвим рівнем громадян, яка не складає конкуренції провідним державам у жодній галузі і придатна лише на роль споживача низькосортного ширпотребу та поставника напівоброблених сировинних товарів – чорних металів та деяких видів хімічної продукції. В усякому разі, ці товари приносять половину експортної виручки, з якої оплачується імпорт не лише відсутніх