

УДК 504.332

**СТАЛИЙ РОЗВИТОК ЯК КЛЮЧОВА ДОМІНАНТА
РЕГІОНАЛЬНОГО ЕКОЛОГІЧНОГО УПРАВЛІННЯ**

**STEADY DEVELOPMENT AS KEY DOMINANT OF REGIONAL
ECOLOGICAL MANAGEMENT**

Кравцова Л.А.
Lydmila Kravtsova

В Україні законодавчо не затверджено концепцію та перелік критеріїв і індикаторів для оцінки еколого-економічних та соціальних систем з метою оптимізації процесів сталого розвитку. Це обумовлює необхідність розроблення інструментарію щодо оцінки екологічно безпечного, сталого розвитку держави та її регіонів, формування управлінських рішень, необхідних для реалізації його принципів.

Постановка проблеми. На сьогодні спостерігається тенденція до глибокого перетворення світового господарства і міжнародних економічних відносин під впливом усвідомлення глобальних проблем, серед яких однією з найгостріших стала екологічна проблема, адже саме вона визначає перспективи виживання людства.

Аналіз останніх досліджень. Дослідженню проблем у сфері охорони довкілля, раціонального використання природних ресурсів та досягнення цілей сталого розвитку на регіональному рівні присвячено багато наукових праць, зокрема, Т.П. Галушкіної, Л.Г. Мельника, Б.М. Данилишина, І.К. Бистрякова, Є.В. Хлобистова, Б. В. Буркинського, О.О. Веклич, З.В. Герасимчук, Л.С. Гринів, Л.Г. Руденка, С.К. Харічкова, Н.В. Караєвої та інших.

Формування цілей статті. Ціллю статті є висвітлення існуючої проблематики в питаннях регіонального еколого-орієнтованого на сталий розвиток держави та регіонів.

Дослідження. Як результат зростання актуальності і необхідності формування докорінно зміненої, революційної стратегії розвитку, як для окремо взятої країни, так і для світового співтовариства загалом, у 1992 році в Ріо-де-Жанейро на конференції ООН з навколишнього середовища та розвитку сформовано програмний документ «Порядок денний на 21 ст.», в межах якого міжнародна комісія ООН з навколишнього середовища та розвитку запропонувала термін «sustainable development», що перекладається українською мовою як стійкий (сталий, -збалансований) розвиток. Ідея була задекларована в опублікованому звіті прем'єр - міністра Норвегії Гро Харлем Брунтланд «Наше суспільне майбутнє» у 1987 році та, ставши базисом нової визначальної концепції розвитку суспільства, отримала світове визнання в XXI столітті.

Розробка стратегії управління розвитком регіону базується на основних сформованих напрямках екологобезпечної політики і потребує

суттєвої адаптації існуючих у нашій країні норм і вимог до загальноєвропейських стандартів.

Це вимагає поєднання всього позитивного, що набуто вітчизняною і світовою спільнотою в сфері теоретичних, методологічних, практичних основ раціоналізації використання природно-ресурсного потенціалу, оптимізації функціонування еколого-економічної системи, збереженні якості навколишнього природного середовища в контексті екологобезпечного просторового розвитку. Все це призвело до висунення якісно нових вимог щодо стратегічного управління еколого-економічною системою на регіональному рівні.

Сталий (екологічно безпечний) розвиток (за визначенням комісії ООН) – це такий розвиток, який задовольняє нинішні потреби суспільства, не ставлячи під загрозу можливість майбутніх поколінь задовольняти свої потреби. Йдеться про розвиток у межах господарської (екологічної) ємності природного середовища, що не вносить незворотних змін у природу і не створює загрози для тривалого існування людини [2].

Новітня економічна, політична та екологічна обстановка, яка склалася у світі в кінці XX ст., відбилася і на формуванні моделі розвитку України. В результаті імплементації не досить аргументованих рекомендацій щодо побудови суспільства перехідного типу та економічних дій і механізмів Україна опинилася в гострому кризовому стані.

Навіть беручи до уваги суттєвий спад виробництва в порівнянні з європейськими країнами, Україна характеризується найвищим інтегральним показником антропогенного навантаження на навколишнє природне середовище практично на всій її території. Як засвідчує існуючий науковий досвід, численні проблеми соціально-економічного та екологічного характеру виникають, перш за все, на регіональному рівні і тільки згодом набувають національного масштабу. Саме з цих причин, перш за все необхідно дослідити існуючі концептуальні підходи до розвитку і територіальної організації суспільства в цілому. Ця ключова роль адміністративно-територіальної одиниці в дослідженні категорії "сталості-несталості" - одна із методологічних і методичних основ дослідження [2].

На шляху реалізації концепції сталого просторового розвитку домінантою виступає ідея інтегрального підходу до вирішення економічних, соціальних та екологічних проблем. При цьому вважаються необхідними поєднання і взаємообумовлення розміщення суспільних об'єктів з врахуванням наявних природних умов та ресурсів і така організація їх функціонування, при якій утворені територіальні природно-суспільні системи мали б стійку здатність до розвитку.

Таким чином, декларується теза про те, що в нинішніх умовах зростаючої дефіцитності природних, матеріальних, фінансових та інших ресурсів і критичності в багатьох регіонах України соціальної, економічної і екологічної ситуації необхідно створити надійну базу для стійкого використання, відтворення і охорони навколишнього природного середовища. Вирішення цієї проблеми можливе при наявності ефективної

системи управління процесами просторового розвитку [2].

Основним завданням екологічного управління в просторовому контексті є створення правових, соціально-економічних та політичних передумов для сталого розвитку і життєдіяльності суспільства в умовах складної екологічної ситуації. Конкретними цілями виступають:

- охорона навколишнього середовища - створення умов життя для громадян в якісному (екологічно чистому) довкіллі і збереження усіх компонентів природного середовища (повітря, землі, води); захист і відновлення біологічного та ландшафтного різноманіття; розвиток екологічних мереж і заповідної справи;

- раціональне використання природних ресурсів - створення умов для ефективного природокористування на основі дотримання національних інтересів та збереження природного середовища для майбутніх поколінь;

- забезпечення екологічної безпеки - запобігання потенційним загрозам нормальній життєдіяльності суспільства від небезпечного антропогенного впливу на довкілля; охорона життя і здоров'я громадян від стихійних сил природи та формування національної безпеки держави в умовах існуючої екологічної кризи;

- еколого-економічний розвиток - реалізація екологічного імперативу розвитку господарства, формування соціально орієнтованої ринкової економіки, яка гарантуватиме громадянам високу якість життя та екологічно безпечне довкілля;

- соціально-екологічна справедливість - встановлення гарантій рівності прав громадян і держави у сфері екології, досягнення матеріального і соціального благополуччя населення, підвищення екологічної культури і дотримання екологічного правопорядку [3].

В 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 з 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) є, на наш погляд, базовим елементом системи державного регіонального управління природокористуванням, тому що саме на місцевому рівні 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.

У силу того, що місцевий рівень в ієрархічній системі управління охороною навколишнього природного середовища є і вихідною точкою, і завершальним етапом управлінських рішень, дана робота присвячена вивченню методичних основ розробки та впровадження регіональної СУОНПС перш за все на місцевому та регіональному рівнях.

Загально відомо, що перехід до засад сталого розвитку перш за все передбачає зміну акцентів у системі взаємовпливів «економіка–природа–суспільство». Мається на увазі перш за все підпорядкування економіки екологічному імперативу – настійній вимозі дотримуватися законів природи, розуміти і беззаперечно сприймати вимоги та обмеження, що визначаються цими законами у всіх сферах життєдіяльності суспільства. На нашу думку, екологічний компонент являє собою фундаментальну основу сталого розвитку в тріаді «людина-навколишнє середовище-економіка».

Відповідно до цієї точки зору перший аспект передбачає при переході до моделі сталого розвитку окремої адміністративно-територіальної одиниці постійне відстеження та оцінку стану та динаміки природного потенціалу, в тому числі – ємності екосистем.

Другий аспект передбачає реалізацію заходів щодо поступового зниження антропогенного тиску на природне середовище, створення умов для зростання ємності середовища існування з відновленням природних екосистем території до рівня, що гарантує стабільність навколишнього середовища, захист біорізноманіття та збереження здоров'я людини.

Третій аспект узагальнює всі системні характеристики екологічного компоненту в цілому і реалізується в процесі розробки і здійснення екологічної політики на основі екологічного імперативу. Виходячи із сформованих нами трьох основних аспектів екологічного імперативу розвитку регіону, сформуємо ряд вимог, на які повинні орієнтуватися органи управління задля ефективної взаємодії економічного, соціального та екологічного аспектів, а саме:

- соціально-економічний розвиток регіону повинен бути спрямований на поліпшення якості життя людей в допустимих межах господарської ємності екосистем;
- в центрі уваги має бути людина, яка має право на здорове та плідне життя в гармонії з природою;
- забезпечення рівності можливостей розвитку та збереження навколишнього середовища як для нинішнього, так і для майбутніх поколінь;
- охорона навколишнього середовища повинна стати невід'ємною частиною загального соціально-економічного процесу і не може розглядатися у відриві від нього;
- на відміну від сформованої практики охорони природи акцент слід перенести на здійснення заходів щодо екологізації господарської діяльності, в першу чергу, на усунення причин негативних техногенних впливів, а не їх наслідків;
- забезпечення екологізації свідомості та світогляду людини, системи

виховання та освіти.

Ці вимоги виражають сутність екологічного імперативу, нерозривний і органічний взаємозв'язок соціальних, екологічних та економічних цілей сталого розвитку. Крім того, нами визначено, що у короткостроковій перспективі важливо в рамках зміцнення національної економіки, підвищення її ефективності розширити впровадження сучасних екологічно безпечних технологій, забезпечити здійснення структурних перетворень при строгому виконанні екологічних обмежень. У середньостроковій - головною метою стає створення ефективної екологічно орієнтованої економіки, що забезпечує екологічну чистоту і конкурентоспроможність продукції, зростання виробничого потенціалу в межах господарської ємності екосистем. У довгостроковій перспективі основною метою врахування екологічного імперативу розвитку регіону повинна стати гармонізація взаємовідносин суспільства і природи на основі виховання високих духовно-моральних цінностей.

Таким чином, екологічний імператив – чітко визначена та законодавчо задекларована на еколого-економічних засадах система обмежень розвитку територіальних угруповань згідно національних інтересів та міжнародних вимог; сукупність умов взаємодії суспільства та природи, порушення яких буде мати катастрофічні наслідки для людства; є усвідомленням об'єктивної необхідності рахуватись не просто із законами природи, але й з пред'явленими з її боку «технічними» умовами; екологічний імператив виражає необхідність оцінювати наслідки будь-якої діяльності, пов'язаної з втручанням у природні процеси з точки зору загальних умов взаємовідносин суспільства та природи, збереження умов біологічного існування людини і вимагає виключення будь-якої можливості руйнації природних екосистем. Необхідно зазначити, що зміст та наповнення екологічного імперативу, в залежності від часу і досягнення поставлених цілей змінюються, причому в бік трансформації економіко-екологічних відносин (з перевагою економічних цілей) в еколого-економічні (з перевагою екологічних цілей), а потім і соціально-екологічні відносини природокористування (з перевагою соціальних та екологічних цілей).

Отже, перехід України до сталого розвитку можливий лише на підґрунті забезпечення сталого розвитку всіх її окремих регіонів. Відповідно до цього, програми переходу до засад сталого розвитку відповідних регіонів інтегруються у всержавну політику в сфері сталого розвитку.

При цьому регіональна система управління охороною навколишнього природного середовища повинна бути орієнтована на:

- реорганізацію органів управління охороною навколишнього природного середовища і наступну інтеграцію функцій екологічного управління в єдину функціональну систему;
- розширення прав і можливостей органів місцевого управління та контролю у сфері управління охороною навколишнього середовища та раціонального використання природних ресурсів;
- зміщення акценту в здійсненні державного контролю за

дотриманням екологічного законодавства в напрямі поступової переорієнтації на економічні важелі стимулювання природоохоронної діяльності, в тому числі на регіональному рівні;

➤ посилення контролю за дотриманням вимог природоохоронного законодавства, здійснення екологічної політики, захисту екологічних прав населення.

Виходячи із зазначених позицій пропонуємо визначити систему управління охороною навколишнього природного середовища регіону (СУОНПС) як просторову багаторівневу систему управління відносинами між суб'єктами виробничої та невиробничої сфер, щодо нівелювання негативних результатів їх діяльності, шляхом реалізації заходів зі збереження та відтворення природного середовища та його компонентів на регіональному рівні. Іншими словами, СУОНПС - частина загальної системи адміністративного управління (в нашому випадку – адміністративно-територіальною одиницею), яка розробляє та впроваджує комплекс стратегічних заходів, планів, програм, рекомендованих для здійснення суб'єктами господарювання, спрямованих на зниження негативного впливу результатів їх діяльності на навколишнє природне середовище; контролює процес реалізації та його результати, а також – реагує на зміни в навколишньому середовищі в умовах невизначеності та розробляє систему стимулів для окремих суб'єктів господарювання.

Механізм управління СУОНПС регіону будується на таких вихідних, фундаментальних елементах: мета, принципи, функції, задання і критерії управління:

✓ Мета управління - мінімізація негативних впливів господарської діяльності на навколишнє природне середовище, досягнення високого рівня екологічної безпеки процесу виробництва та споживання продукції, яка виробляється в межах досліджуваного регіону, і виконуваних послуг. При цьому реалізація даних завдань має узгоджуватись із досягненням територіальною одиницею інших пріоритетних цілей, включаючи забезпечення поточної та довгострокової конкурентоспроможності.

✓ Принципи управління - це ті основоположні засади, які притаманні всім компонентам системи управління в процесі її функціонування на всіх етапах її розвитку.

✓ Завдання управління - конкретні способи досягнення цілей.

✓ Функції управління - окремі напрямки управлінської діяльності, які забезпечують управлінську дію.

✓ Критеріями ефективності управління навколишнім природним середовищем регіону є:

- зменшення використання природних ресурсів в розрахунку на одиницю готової продукції та в процесі здійснення виробничо-господарської діяльності;

- покращення екологічних показників продукції, що випускається;

- скорочення концентрації забруднюючих речовин у викидах, скидах та відходах;

- поліпшення стану середовища існування людей.

Оскільки система управління охороною навколишнього природного середовища розширює межі та цілі управлінської діяльності, охоплюючи і навколишнє природне середовище, позаяк екологічна проблематика не розглядається більше окремо від інших аспектів господарської діяльності, вбачаємо необхідність в виокремленні спеціальних функцій СУОНПС, в основі яких передбачається реалізація класичних функцій управління (планування, організацію, координацію, регулювання, мотивацію, аналіз, контроль)

З позиції системного аналізу виявлено, що станом на сьогодні частково зберігається становище, за якого відсутні реальні важелі економічного стимулювання екологічно безпечної діяльності; неузгоджені, а часто навіть заперечуючи один одного відомчі нормативно-правові акти; суб'єкти господарської діяльності економічно не зацікавлені в підвищенні екологічної безпеки виробництв, застосуванні ресурсо- та енергоефективних технологій; відсутня взаємодія органів державного управління, приватного сектору, науки, фінансових установ; існує невідповідність між ступенем суспільної небезпечності екологічних правопорушень і заходами економічної та юридичної відповідальності.

Потенційні вигоди, пов'язані з впровадженням ефективної системи управління охороною навколишнього природного середовища, вбачаємо в наступному:

- об'єднання економічних, соціальних та екологічних чинників з загальними принципами та методами управління;
- забезпечення постійного поліпшення екологічної ефективності та відповідності законодавству;
- боротьба, як з керованими, так і з некерованими факторами навколишнього середовища;
- упровадження системи екологічно збалансованого використання природних ресурсів;
- стабілізація та наближення стану навколишнього природного середовища до рівня, безпечного для життєдіяльності населення;
- усунення прямого зв'язку між економічним зростанням та погіршенням стану навколишнього природного середовища;
- упровадження дієвої системи інформування населення з питань охорони та збереження навколишнього природного середовища, екологічної політики та сталого розвитку.

Висновки. Таким чином, на основі аналізу теоретичних основ формування системи управління охороною навколишнього природного середовища, можна зробити висновок, що інтеграція СУОНПС являє собою структурований процес для досягнення постійного поліпшення; швидкість і розмах цього процесу повинні визначатися з врахуванням економічних та інших аспектів. Не дивлячись на те, що в результаті вибору системного підходу можна чекати деякого підвищення екологічної ефективності, слід розуміти, що СУОНПС є засобом, що дає можливість досягти наперед визначеного рівня екологічної ефективності і

систематично контролювати його.

Раціональне використання природних ресурсів майже не можливе тільки за умови дотримання суб'єктами господарювання вимог законодавства та інших нормативних документів (стандартів, лімітів) в сфері охорони навколишнього середовища. Відповідно до міжнародного досвіду, одним із найбільш поширених засобів підвищення ефективності господарської діяльності у цілому є держане стимулювання впровадження системно-цільового підходу, який полягає в створенні на основі спеціальних стандартів ефективних систем управління і їх подальшої сертифікації. Крім того, в процесі модернізації та подальшого розвитку господарського законодавства, набувають актуальності дослідження, що спрямовані на забезпечення ефективного та економного використання природних ресурсів, стимулювання до їхнього поновлення й посилення відповідальності за порушення встановленого порядку користування природними ресурсами.

Література

1. Буркинський Б.В. Научные основы формирования концепции устойчивого развития региона. Новые идеи и решения / [Б.В. Буркинський, В.Н. Степанов, С.К. Харичков, А.Д. Крисилов].- Одеса: ИПРЭЭИ НАНУ, 1996.- 42 с.
2. Галушкіна Т.П. «Зелена» економіка як нова парадигма суспільного розвитку / Галушкіна Т.П. // Сталий розвиток та екологічна безпека в економічних трансформаціях: Друга науково-практична конференція, 23-24 вересня 2010 р.: тези доповідей – Сімфереполь, 2010. – С. 90- 92
3. Галушкіна Т.П. Еколого-збалансовані пріоритети розвитку територій: концептуальні засади та організаційний механізм / Галушкіна Т.П., Грановська Л.М. - Одеса, 2009. - 372 с.
4. Мельник Л.Г. Основи стійкого розвитку: [навч. посіб.] / За заг. ред. Л.Г. Мельника. – Суми: Університетська книга, 2005. – 654с.
5. Мельник Ю.М. Проблеми формування регіональних стратегій в контексті сталого розвитку / Ю.М. Мельник // Вісник Сумського держ. у-ту. Економіка.- Суми, 2008.- № 1.- С. 89 - 95.
6. Хлобистов Є.В. Фінансові механізми екологічної політики / Є.В. Хлобистов // Стратегія розвитку України (економіка, соціологія, право). - К. : НАНУ, 2004. - Вип. 3-4. - 745 с.

Abstract

Kravtsova I.A.

Steady development as key dominant of regional ecological management

In Ukraine the law is not approved the concept and a list of criteria and indicators for assessing environmental, economic and social systems to optimize the processes of sustainable development. This necessitates the development of tools to assess environmentally sound, sustainable development of the state and its regions, forming management decisions needed to implement its principles.