

УДОСКОНАЛЕННЯ РЕГІОНАЛЬНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ (НА ПРИКЛАДІ ЛЬВІВСЬКОЇ ОБЛАСТІ) IMPROVEMENT OF THE REGIONAL ENVIRONMENTAL POLICY (BY EXAMPLE OF LVIV REGION)

Ірина ШЕВЧЕНКО,
кандидат економічних наук,
Державна установа «Інститут економіки
природокористування та сталого розвитку
НАН України», Київ



Iryna SHEVCHENKO,
PhD in Economics,
Public Institution «Institute of Environmental
Economics and Sustainable Development of the
National Academy of Sciences of Ukraine», Kyiv

The need to address immediate issues regarding the definition of a qualitatively of approaches of environmental management and economic development of Ukraine requires thinking of further action in this direction.

Implementation of adapted models of regional of development will create conditions for the harmonious development of environmental policy at all levels. Achieving of such a new round of development will be possible only if the new strategic management approaches is used. Ways of strategic management regional environmental policy will be a system of governance regions that takes into account peculiarities of each territorial unit with its ecological, economic and social features of development.

Сучасний етап суспільного розвитку з притаманним йому прискоренням темпів науково-технічного прогресу, з одного боку, та загострення уваги на ресурсно-екологічній безпеці – з другого, ставить нові умови щодо вирішення економічних, соціальних та екологічних питань. Особливого значення набуває розробка стратегії розвитку регіону з урахуванням її економіко-екологічних, соціально-культурних можливостей з подальшою оптимізацією територіальної структури. Основним призначенням регіональної політики є вирішення економічних, соціальних та екологічних проблем, що не можуть розв'язуватись самостійно на регіональному рівні. Від правильності та координованості заходів, їх обґрунтованості й вивіреності залежатиме перспектива розвитку регіону.

Історично склалося так, що економічні проблеми, як правило, вирішувались завдяки нарощуванню виробничого потенціалу та диверсифікації окремих галузей виробництва. Тому переважала активізація промислового розвитку, а соціальна та екологічна сфери залишились осторонь. З часом ця проблема все більше загострювалась та не вирішувалась. Кожен регіон як окрема адміністративна одиниця визначав перспективи розвитку в умовах трансформації соціально-економічної, екологічної та політичної системи країни. Це відбувалося через відсутність правового оформлення на державному рівні.

Лише 21 липня 2006 року Постановою Кабінету Міністрів України № 1001 було затверджено Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2015 року [1]. Цим документом було обґрунтовано та передбачено основні напрями гармонізації економічного й соціального розвитку регіонів, визначено комплекс заходів, спрямованих на подолання нерівномірності розвитку регіонів. Як механізм реалізації було запропоновано: нормативно-правове й інституційне забезпечення (системи управління ресурсами, що передбачають децентралізацію); організаційне забезпечення (враховує подальший

розвиток відносин у стосунках центру та регіонів); фінансове забезпечення (практика міжбюджетних відносин, що передбачає вирівнювання умов економічного розвитку). Проте на практиці все залишилося без змін, не відбувається жодних змін в економічно-екологічному та соціальному розвитку регіонів.

Проблеми теоретико-методологічних засад стратегічного управління еколого-економічного розвитку країни у цілому та її регіонів зокрема знаходяться в полі зору як вітчизняних, так і закордонних науковців. Дослідженню цього питання присвячено праці представників наукових шкіл різних регіонів країни: Києва [10], Львова [3; 4; 9], Харкова [2], Одеси [8], Сум [6; 7] та багатьох інших. Проте, незважаючи на вагомий внесок науковців, проблема стратегічного управління регіональною екологічною політикою вимагає свого подальшого дослідження.

Тому автором запропоновано теоретичний підхід до формування стратегічних умов розвитку й управління регіональною екологічною політикою з урахуванням рівня економічного, соціального та екологічного розвитку кожного регіону.

У статті ставиться за мету дослідження дієвості регіональної екологічної політики з подальшим вдосконаленням чинників управління на прикладі перспективи економічного й екологічного розвитку Львівської області.

Регіональний розвиток будь-якої держави є ключовим фактором її значущості в міжнародних правах та добробуті власного народу. З цього приводу варто нагадати, що лейтмотивом діяльності управлінців вищої ланки США є переконання в тому, що вся велика політика держави народжується в регіонах. У сучасних умовах ця теза актуалізується – особливо важливою стає роль регіонів як самостійних та самодостатніх суб'єктів глобальної економічної системи. Тому зацікавленість у регіональному розвитку не тільки не зменшується, а дедалі посилюється. І зауваження про те, що «...будь-яка держава, яка прагне відігравати помітну роль у сучасному мінливому світі, гармонізує свою структуру за формулою «сильний центр плюс сильні регіони» [2], є справедливим у питанні регіональної політики.

Зазвичай регіональна екологічна політика розглядається у двох аспектах. [3]. По-перше, як екологічна політика держави щодо регіонів (державна регіональна екологічна політика), а по-друге, як екологічна політика, яка здійснюється регіонами. Перша реалізується органами державної влади, друга – місцевими органами влади й самоврядування. Тому значну роль відіграє розмежування повноважень між різними гілками влади у сфері природокористування й охорони навколишнього природного середовища. Однак попри певну розбалансованість економіки нашої держави немає об'єктивної можливості

Висвітлено проблеми та напрями розвитку регіональної екологічної політики. Запропоновано систему стратегічного управління й розвитку регіональної екологічної політики з урахуванням економічного, екологічного та соціального рівня розвитку кожного окремого регіону. Обґрунтовано напрями вдосконалення та гармонізації регіональної екологічної політики для підвищення ефективності економіко-екологічного й соціально-культурного розвитку України.

The problems and directions of development of regional environmental policy are revealed. The system of strategic management and development of regional environmental policy, taking into account economic, environmental and social level of each individual region, is offered. The directions of the improvement and harmonization of regional environmental policy to improve the efficiency of economic and environmental, social and cultural development of Ukraine are grounded.



сприймати та позитивно оцінювати стан регіональної екологічної політики як у соціально-економічному, так і в екологічному напрямі. Прикладом цього є регіональні диспропорції, що уповільнюють економічне зростання, підвищення соціального та екологічного рівня життя суспільства. Диспропорція між максимальними та мінімальними показниками обсягу виробництва промислової продукції у розрахунку на одну особу по регіонах України становить 8,5 раза, а за показником інвестицій в основний капітал – 8,2 раза [4]. Показники соціальних параметрів також мають різкі коливання. Так, рівень безробіття починається з 5,1% у м. Києві та досягає 14,3% у Рівненській області. Що стосується, екологічно збалансованого розвитку, то тут є ще більш значні диференціації.

Тому виникає необхідність у уточненні розподілу функцій між спеціально уповноваженими органами влади різних рівнів. У зв'язку з цим та з метою забезпечення взаємодії органів державної влади й органів місцевого самоврядування у вирішенні питань реалізації державної регіональної політики, системного вдосконалення моделі місцевої влади, проведення адміністративно-територіальної реформи, подолання міжрегіональних диспропорцій, забезпечення збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів, підвищення їх конкурентоспроможності та інвестиційної привабливості було створено Раду регіонів як консультативно-дорадчий орган при Президентові України [5].

Пріоритети регіональної екологічної політики в контексті забезпечення збалансованого розвитку регіонів, а також зменшення соціально-економічних та територіальних диспропорцій об'єктивно передбачають розроблення й реалізацію стратегії соціально-економічного розвитку регіонів, що буде спрямована на:

- посилення регіональної соціально-економічної диспропорції (за основними макроекономічними та макроструктурними показниками);
- поглиблення неоднорідності територіального економічного й соціального простору (насамперед за параметрами рівня та якості життя населення різних регіонів);
- усунення дисбалансів у системі міжбюджетних відносин та ресурсних можливостей формування самодостатніх у фінансовому та економічному відношенні адміністративно-територіальних одиниць;
- адекватність чинного інституційного забезпечення регіонального розвитку викликам глобалізації та європейської регіоналізації;
- врахування конкурентних переваг та наявного соціально-економічного потенціалу регіонів у виробленні стратегій регіонального розвитку [6].

Поняття «стратегія» запозичено з військової термінології та походить від давньогрецьких слів «stratos» – військо, армія та «agos» – керую. Відповідно поняття «стратегія» первинно тлумачилося як мистецтво або наука ведення воєнних дій. З цього випливає, що стратегія пов'язана не з ефективним застосуванням сили, а з використанням силового потенціалу для досягнення своїх інтересів. Тому стратегія – це довгостроковий план, що містить управлінські рішення щодо вибору цілей та напрямів діяльності й моделі дій стосовно розміщення, розподілу та координації ресурсів підприємства для забезпечення його розвитку. В нашому випадку сутність екологічної стратегії передбачає дві функції, які вона забезпечує: визначення цільової настанови, перспективних напрямів і траєкторії руху господарського об'єкту в часі й просторі; створення моделі діяльності людей, що буде враховувати вплив чинників зовнішнього та внутрішнього середовища. Якщо стратегія розглядається як формування цільової настанови, то вона має назву стратегія результату, а та, що спрямована на визначення моделі поведінки, буде стратегією процесу [7].

Одним з найважливіших аспектів стратегічного розвитку регіонів є збалансованість принципів, відносин і механізмів реалізації соціальних і економічних пріоритетів, що обумовлює стійкий розвиток і ринку, і соціальної сфери. У першу чергу необхідно зв'язати принципи ринкової свободи та соціальної справедливості, забезпечити їхню рівновагу, що передбачає ефективне поєднання вільного підприємництва й державного регулювання економіки, свободи господарської діяльності та особистої відповідальності, розширення соціального партнерства тощо. Рівновага повинна мати динамічний характер, тобто не виключати того, що в окремі періоди може зростати роль

або соціальних, або економічних чинників. Для дотримання балансу інтересів між регіоном, який прагне подолати соціально-економічні проблеми, та інвестором, мета якого – отримати максимальний прибуток і закріпитися на ринку, важливою стає екологічна інфраструктура у підвищенні ресурсоефективності економіки країни та збільшенні якості й збереженні природного капіталу, забезпеченні умов для ефективного функціонування економіки, комфортної життєдіяльності населення, реалізації ідей «зеленої економіки» [8]. Саме тому й будується багатокритерійна модель вибору пріоритетних об'єктів інвестування як елемент загальної регіональної моделі.

Одна з вимог до регіональних досліджень полягає у збереженні їхньої конкретності та адресності. Адже кожна країна та її регіони характеризуються певними умовами, які, у свою чергу, обумовлені відповідними причинами та породжують відповідні наслідки. Тому проблеми регіоналістики потрібно розглядати, починаючи з конкретного окреслення місця й часу [9, 20]. Також є імовірність «випадкових подій» [10, 117], що порушують сталі закономірності, змінюють їх перебіг, які також слід враховувати при вивченні окремої самостійної одиниці.

Основною метою успішного еколого-економічного розвитку регіону є формування його іміджу як екологічно орієнтованого та екологічно безпечного, тобто фактично оцінка стану регіону та його природно-ресурсного потенціалу. У зв'язку з цим особливого значення набуває підвищення ефективності реалізації регіональної екологічної політики Львівської області, що є перспективним регіоном з природно-ресурсним, рекреаційним, економічним та науково-технічним потенціалом.

В екологічному плані Львівську область можна віднести до одного з проблемних регіонів України. Як свідчать показники стану довкілля області за 2000–2011 роки, антропогенне навантаження, особливо на стан атмосферного повітря, продовжує залишатися значним. Так, викиди забруднюючих шкідливих речовин в атмосферне повітря зросли майже в 1,5 раза в порівнянні з 2010 роком і становлять 256,3 тис. т [11]. Це пов'язано з недотриманням підприємствами технологічного режиму експлуатації пилогазоочисного устаткування, в тому числі внаслідок обмеження енергопостачання, невиконання у встановлені терміни заходів щодо зниження обсягів викидів до нормативного рівня, низьких темпів впровадження сучасних технологій очищення викидів.

Спостерігається тенденція значного скорочення викидів шкідливих речовин в атмосферу від пересувних засобів у порівнянні з періодом 2008–2010 років – в 1,2 раза (у 2011 році – 127,1 тис. т). У перспективному періоді реалізація заходів з поліпшення якості палива, заборона ввезення та реалізації бензину зі свинцевими домішками та застосування екологічно чистих ресурсозберігаючих технологій дозволить зберігати загальний обсяг викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря від пересувних джерел забруднення на сучасному рівні.

Основний вплив на погіршення якісного стану водних ресурсів має безповоротний водозабір і скиди забруднених стічних вод у поверхневі водні об'єкти. Незважаючи на те, що обсяги використання свіжої води мають тенденцію до зменшення, що вони скоротились в 1,5 раза в порівнянні з 2000 роком (259,9 млн. м³) і складають 173,7 млн. м³, антропогенне навантаження на водні об'єкти продовжує залишатися суттєвим за рахунок значних обсягів скидів забруднених стічних вод.

Обсяги скидів забруднених стічних вод за 2011 рік збільшилися на 2 млн. м³ (майже в 1,1 раза) в порівнянні з попереднім 2010. Із загального обсягу забруднених стічних вод без очищення було скинуто 2,7 млн. м³ (2011 рік). Слід також зазначити, що очищення забруднених стічних вод, які скидаються у природні поверхневі об'єкти, недостатнє, хоча велика частка технічних вод є оборотною.

За період 2000–2011 років в області спостерігається тенденція щодо зменшення потужності очисних споруд – з 386,3 млн. м³ до 331,2 млн. м³ (майже на 15%). Необхідно зауважити, що відповідний показник по Україні протягом зазначеного періоду зменшився лише на 7%. Загальна потужність існуючих очисних споруд становить 323,2 млн. м³ на добу. Очисні споруди в сільських населених пунктах, як правило, зруйновані та не виконують свого функціонального

призначення. Практично всі очисні споруди каналізації збудовані до 1990 року на технологіях, розроблених у 60-70-х роках минулого століття і на даний час вимагають реконструкції, а в окремих населених пунктах – будівництва нових.

Важливе значення для Львівщини має охорона лісів, адже останні займають 31,8% її території, тоді як у середньому по Україні цей показник досягає 15,7%. Ліси на Львівщині займають площу 694,56 тис. га, що становить понад 8% загальної площі лісів держави (для порівняння: загальна територія області дорівнює лише 3,6% від території України; за загальною площею лісів Львівщина посідає третє місце по Україні після Волинської та Житомирської областей). Через територію області переносяться повітряні маси із заходу з досить високим ступенем забруднення, винищуючи карпатські ліси. Комплексні заходи з охорони лісових ресурсів повинні передбачати запровадження нових природоохоронних технологій лісозаготівель, перехід до водозбірно-ландшафтних принципів господарювання, гармонізацію систем ведення лісового господарства на зонально-типологічній основі, комп'ютеризацію галузі, вдосконалення лісовпорядкування та системи управління лісами тощо.

В області щорічно накопичується значна кількість токсичних відходів, основна частина яких належить до IV класу небезпеки. Станом на кінець 2011 року в сховищах організованого складування налічувалось 3461,7 тис. т токсичних відходів, що на 32% перевищує показник 2000 року.

Основними проблемами поводження з відходами I-III класів небезпеки є питання екологічно безпечного зберігання та утилізації відходів нафтопереробки та заборонених до використання пестицидів.

Основну частку промислових відходів, що утворюються в області, становлять відходи гірничодобувної та енергетичної галузі. Відходи III-IV класів вважаються малонебезпечними, але вони найбільші за обсягом.

На території області розташоване 671 сміттєзвалище. Площі, що зайняті під твердими побутовими відходами, займають 601,35 га. На одне із сміттєзвалищ щороку вивозиться майже 1 млн. м³ побутових та незначна кількість небезпечних промислових відходів.

Аналіз загального стану техногенної та природної безпеки області дає можливість виокремити деякі проблеми. Станом на 2012 рік [12] в області загалом зафіксовано 12 надзвичайних ситуацій природного характеру, що на 4 ситуації більше, ніж у 2010. Серед надзвичайних ситуацій техногенного характеру найбільшу небезпеку становили пожежі унаслідок аварій на свердловинах з викидом нафтопродуктів. Причому їх число також має тенденцію до збільшення.

За результатами аналітичної оцінки екологічних проблем Львівської області виявлено актуальні проблеми на регіональному рівні:

- аварійний стан значної частини каналізаційних мереж у комунальному господарстві та диспропорції між потужностями систем водопостачання;
- старіння основних фондів, у тому числі природоохоронного призначення;
- недостатня інвестиційна підтримка екологічно небезпечних галузей промисловості щодо впровадження новітніх ресурсозберігаючих, екологічно чистих технологій;
- розв'язання проблем з відходами, особливо токсичних;
- вирішення питань щодо існуючих сміттєзвалищ;
- обмеженість фінансових ресурсів та їх дуже низька частка в загальних витратах держави на охорону довкілля (1,5%).

Для вдосконалення реалізації екологічної політики області пропонуються такі напрями:

- визначення доцільності та пріоритетності здійснення природоохоронних заходів;
- організація моніторингу екологічного стану поверхневих вод басейнів річок області та визначення необхідних організаційно-управлінських і фінансових ресурсів для якісного та безперервного забезпечення водопостачання населених пунктів питною водою;
- екологічна стабілізація та реабілітація територій у зоні діяльності гірничо-хімічних, гірничодобувних підприємств, охорона й раціональне використання надр;

□ підвищення ефективності адміністративних, організаційних та стимулюючих механізмів дотримання відповідного режиму охорони природи на територіях природно-заповідного фонду з метою формування цілісної екологічної мережі;

□ узгодження фінансового забезпечення екологічних програм з боку центральних та місцевих органів державного управління;

□ концентрація коштів на виконання заходів з пріоритетних напрямів вирішення екологічних проблем регіону;

□ упорядкування та оптимізація системи екологічних видатків шляхом вдосконалення програмно-цільового методу в бюджетному процесі, переходу до довго- та середньострокового бюджетного планування;

□ необхідність врахування обсягів недофінансування екологічних програм, що фінансуються з місцевих джерел упродовж попередніх років, при формуванні обсягів обласного бюджету;

□ забезпечення стабільного щорічного зростання інвестицій у заходи щодо запобігання надзвичайних ситуацій природного та техногенного походження;

□ залучення зарубіжних інвестицій з метою сприяння структурним екологічно орієнтованим змінам в економіці регіону.

ВИСНОВКИ

Підсумовуючи, слід зазначити, що дієвість регіональної екологічної політики насамперед залежить від запровадження системи стратегічного управління, яка зможе забезпечувати ефективний еколого-економічний та соціально-культурний розвиток кожного регіону. Ця система повинна включати такі складові, як теоретико-методологічне обґрунтування стратегії та механізмів її управління, економіко-математичне забезпечення, інформаційну базу, організаційну структуру, мотиваційну підсистему, а також враховувати методи мобілізації інвестиційних ресурсів і нормативно-правове забезпечення.

CONCLUSIONS

To sum up, it should be noted that solving for accelerating and efficiency of regional environmental policy it is necessary to implement strategic management system which can provide an effective ecological, economic and socio-cultural development of each region. This system should include the following components: theoretical and methodological basis of strategies and mechanisms for its governance, economic and mathematical software, knowledge base, organizational structure, motivational subsystem to consider methods of mobilizing investment resources, regulatory support.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про затвердження державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 21 липня 2006 року №1001// Офіційний вісник України. – 2006. – №30. – Ст. 2132.
2. Стехін П. Стратегічне програмування регіонального розвитку України: можливості вдосконалення на основі інформаційно-комунікаційних технологій / П.Стехін, М. Бунеев // Економічний часопис. – XXI. – 2004. – №1. – С. 47-51.
3. Кравців В. С. Регіональна екологічна політика в умовах становлення ринкової економіки в Україні (теорія, методи, практика): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. економ. наук: спец. 08.00.06. – «Економіка природокористування та охорони навколишнього середовища» / В. С. Кравців; Рада по вивченню продуктивних сил України НАН України. – Київ, 2007. – 43 с.
4. Гринів Л. С. Екологічна економіка / Л. Гринів. – Л.: «Магнолія-2006», 2010. – 358 с.
5. Про Раду регіонів. Указ Президента «Про Раду регіонів» від 9 квітня 2010 року № 533/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/533/2010>.
6. Механізм стратегічного управління інноваційним розвитком [Текст] : монографія / за заг.ред. О. А. Біловодської. – Суми: Університетська книга, 2010. – 432 с.
7. Основи екології. Екологічна економіка та управління природокористуванням [Текст] : підруч. для студ. економ. спец. вищ. навч. закл. / Л. Г. Мельник [та ін.]; за заг. ред. Л. Г. Мельник. – Суми: Університетська книга, 2008. – 768 с.
8. Харічков С. К. Інноваційна модель екологічної інфраструктури в Україні / С. Харічков // Економіка и управление. – 2013. – № 3. – С. 89-97.
9. Долішній М. І. Регіональна політика на рубежі XX-XXI століть: нові пріоритети [Текст] – Київ: Наукова думка, 2006 – 510 с.
10. Інноваційно-інвестиційна і технологічна безпека трансформації регіональних економічних систем [Текст] / [А. М. Хвесика]; за наук. ред. акад. НААН України, д-ра екон. наук, проф. М. А. Хвесика. – К.: Наукова думка, 2013. – 486 с.
11. Статистичний щорічник України за 2011 рік / за ред. О. Г. Осауленка; Державна служба статистики України. – К.: ТВО «Август Трейд», 2012. – 560 с.
12. Національна доповідь про стан техногенної та природної безпеки в Україні у 2012 році / Міністерство надзвичайних ситуацій України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mns.gov.ua/content/nasodopovid2012.html>.