

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ
ХАРКІВСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

На правах рукопису

МАРТИНЕНКО Володимир Олександрович

УДК 353:502.35

**СТРАТЕГІЯ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ПРИРОДНОГО
СЕРЕДОВИЩА В ТРАНСФОРМАЦІЙНОМУ СУСПІЛЬСТВІ:
РЕГІОНАЛЬНИЙ АСПЕКТ**

25.00.02 – механізми державного управління

ДИСЕРТАЦІЯ

на здобуття наукового ступеня
кандидата наук з державного управління

Науковий керівник

КОРЖЕНКО

Володимир Васильович,

доктор філософських наук, професор

Харків – 2006

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ.....	4
ВСТУП.....	5
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ В ГАЛУЗІ ОХОРОНИ ДОВКІЛЛЯ.....	12
1.1. Смыслові орієнтири регіонального управління охороною природного середовища.....	12
1.2. Державно-управлінські впливи щодо охорони природного середовища: досвід розвинених країн світу.....	27
1.3. Концептуальні основи стратегії реформування системи охорони природного середовища	42
Висновки до першого розділу.....	59
РОЗДІЛ 2. ПРИРОДНЕ СЕРЕДОВИЩЕ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ І СУПЕРЕЧНОСТІ.....	61
2.1. Стан та динаміка зростання екозагроз у державі й регіоні	61
2.2. Структура та механізми функціонального забезпечення державного управління охороною природного середовища.....	73
2.3. Суперечності в сфері управління охороною природного середовища на регіональному рівні	94
Висновки до другого розділу.....	115
РОЗДІЛ 3. НАПРЯМКИ ТА МЕХАНІЗМИ РЕФОРМУВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОЇ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА	117
3.1. Сучасні принципи та напрямки реформування системи регіонального управління охороною природного середовища	117

3.2. Змістовні перетворення у механізмах державного управління охороною природного середовища на регіональному рівні.....	135
3.3. Основні етапи впровадження стратегії реформування системи охорони природного середовища.....	157
Висновки до третього розділу.....	176
ВИСНОВКИ.....	179
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	183
ДОДАТКИ.....	203

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

БСК	біологічне споживання кисню
ГДК	гранично допустима концентрація
ДСЕУ	державна система екологічного управління
ДУОНПС	державне управління охороною навколишнього природного середовища
ЕІС	екологічна інформаційна система
ЕР	екологічна реконструкція
МНС	Міністерство навколишнього середовища
МОНПС	Міністерство охорони навколишнього природного середовища
НЕФ	Національний екологічний фонд
ОВФ	основні виробничі фонди
ОПС	охорона природного середовища
ОС	оточуюче середовище
ПЗФ	природно-заповідний фонд
РЕФ	регіональний екологічний фонд
СПАР	синтетичні поверхневоактивні речовини
ФОНПС	фонд охорони навколишнього природного середовища
ХСК	хімічне споживання кисню

ВСТУП

Актуальність теми. Характерною рисою сучасного соціально-економічного розвитку України є загальне погіршення екологічного стану навколишнього природного середовища у державі і регіонах. Це викликано тим, що, по-перше, значна частина проблем, які виникли у сфері охорони природного середовища (ОПС), перейшла від старої адміністративно-командної системи господарювання, оскільки тривалий час застосовувались принципи відомчо-галузевого управління щодо використання всіх видів національних ресурсів, зокрема, природних. Такий підхід в управлінні не дозволяє враховувати інтереси окремих територіальних утворень з екологічного захисту населення та збереження природи. По-друге, сьогодні управління ОПС здійснюється багатьма суб'єктами, що породжує складність у розподілі повноважень та відповідальності між органами державної виконавчої влади і органами місцевого самоврядування, спричиняє дублювання окремих їх функцій, ускладнення в координації і погодженості дій у сфері охорони довкілля. При цьому недостатньо забезпечується інтеграція управління економікою з природоохоронним управлінням на регіональному рівні.

Отже сучасна система управління охороною довкілля в Україні потребує суттєвого переосмислення та перебудови, застосування нових нетрадиційних підходів до її функціонування, що вимагає розробки адекватних наукових засад для її формування в умовах модернізації економіки. Необхідно наблизити систему ОПС до потреб сьогодення - відповідно до стратегії сталого екологічного розвитку держави та регіонів.

Актуальність дослідження підсилюється ще й тим, що проблема розбудови сучасної системи державного управління ОПС спеціально не вивчалась фахівцями. Аналізуються лише окремі її аспекти, а саме: економічні аспекти охорони природного середовища (О. Балацький, Б. Данилишин, О. Веклич, О. Лазор, Л. Мельник, К. Ситник, В. Трегобчук, О. Шаблій та ін.) [16; 17; 34; 36; 86; 104; 165; 170; 171]; методи впровадження принципів

екологічної безпеки (Ю. Буц, З. Герасимчук, Ю. Стадницький, Є. Хлобистов та ін.) [15; 156; 181]; засоби природокористування і охорони природного середовища (Т. Галушкіна, І. Карагодов, Л. ТОВАЖНЯНСЬКИЙ, М. Хвесик, В. Шевчук та ін.) [21; 22; 23; 68; 168; 179; 188]; специфічні засади щодо формування екологічно збалансованої економіки та забезпечення її сталого розвитку (П. Гаман, Б. Данилишин, С. Дорогунцов, М. Паламарчук, Л. Шостак та ін.) [27; 35; 36; 125; 194]; зміни та доповнення до нормативно-правової бази (В. Андрейцев, В. Бакуменко, О. Заржицький, В. Костицький, І. Стадницький, Ю. Шемшученко та ін.) [4; 8; 65; 78; 156; 190]; сучасні технології державного управління ОПС в аграрній сфері (О. Мордвінов) [114] та реалізації екологічної політики (М. Долішній, О. Лазор, В. Міщенко, І. Синякевич, О. Фурдичко, М. Хилько та ін.) [45; 85; 87; 88; 112; 113; 153; 178; 180].

Теоретичні узагальнення щодо ролі, завдань та функцій держави, її впливу на окремі соціальні та економічні процеси розробляються у працях О. Амосова, В. Боровика, В. Воротіна, В. Дзюндзюка, В. Дорофієнка, М. Корецького, В. Корженка, В. Лобаса, С. Майбороди, В. Малиновського, В. Мартиненка, Ю. Машкарова, А. Мерзляк, Н. Нижник, О. Оболенського, Г. Одінцової, Є. Ромата, Т. Хомуленко, О. Чаплигіна, Ю. Чернецького та ін. [3; 20; 40; 42; 76; 77; 95; 97; 102; 106; 121; 123; 151; 183; 184]. Важливим підґрунтям для дослідження системи державного управління ОПС стали наукові публікації Г. Білявського, Ф. Заставного, Ю. Саталкіна, В. Сахаєва, І. Солошина, В. Шмандія та ін. [12; 152; 188; 193], в яких розглядаються окремі напрями та важелі державного управління охороною природного середовища.

Незважаючи на високий науковий рівень публікацій стосовно зазначених проблем, чимало аспектів державного управління ОПС залишаються недостатньо з'ясованими і вимагають поглибленого дослідження. Особливої уваги заслуговують питання формування дійової системи охорони природного середовища на регіональному рівні, удосконалення механізмів управління природоохоронною діяльністю.

Необхідність теоретичного і практичного вирішення цих питань

обумовлює вибір теми дисертації.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Дисертаційне дослідження є складовою частиною науково-дослідної роботи кафедри економічної політики Харківського регіонального інституту Національної академії державного управління при Президентові України за темою „Державне регулювання процесів соціального і економічного розвитку аграрної сфери регіону” (державний реєстраційний номер 0102U001591), яка виконувалась із 02.01.2002р. по 31.12.04 р., де автором проаналізовано вплив сільськогосподарського виробництва на екологічний стан земельних ресурсів у Сумській області та запропоновано напрямки покращання їх екологічного стану, та НДР „Удосконалення механізмів державного впливу на розвиток економіки аграрної сфери і формування продовольчого ринку регіону” (державний реєстраційний номер 0105U002741), де обґрунтовано концептуальні засади удосконалення механізму державного управління охороною природного середовища у сфері АПК.

Мета і завдання дослідження. Метою дослідження є визначення стратегічних напрямків реформування системи охорони природного середовища та опрацювання практичних рекомендацій щодо удосконалення механізмів державного управління охороною природного середовища на регіональному рівні в умовах трансформаційних змін.

Досягнення зазначеної мети зумовило необхідність вирішення таких завдань:

- з'ясувати сутність і значення основних понять, що стосуються регіональної системи управління охороною природного середовища;
- узагальнити сучасні державно-управлінські впливи щодо охорони природного середовища в розвинених країнах світу;
- обґрунтувати концептуальні засади стратегії реформування регіональної системи охорони природного середовища;
- дослідити динаміку зростання екозагроз у державі і регіоні;
- проаналізувати структуру та механізми функціонального забезпечення

державного управління охороною природного середовища;

- виявити та систематизувати суперечності у сфері управління охороною природного середовища;

- визначити основні принципи та напрямки реформування територіальної системи управління охороною природного середовища;

- удосконалити механізми державного управління охороною природного середовища в регіоні;

- розробити основні етапи впровадження стратегії регіонального управління охороною природного середовища.

Об'єкт дослідження - державне управління охороною природного середовища.

Предмет дослідження - стратегія реформування регіональної системи охорони природного середовища.

Методи дослідження. У дисертаційній роботі для вирішення поставлених дослідницьких завдань використовувався такий комплекс загальнонаукових методів дослідження: етимологічного аналізу та порівняння – при поглибленні змісту понятійного апарата дослідження; метод аналізу і синтезу - при осмисленні окремих проблемних аспектів системи управління ОПС; структурно-функціональний – при дослідженні теоретичної і емпіричної основи діяльності органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо охорони природного середовища; системного аналізу – при оцінці сучасного стану системи ОПС та нормативно-правової бази; порівняння – при аналізі ефективності дії різних механізмів державного управління природоохоронною діяльністю; причинно-наслідкових зв'язків – при виявленні недоліків у державному управлінні ОПС в регіоні; моделювання і прийняття рішень на основі багатокритеріального вибору – при розробці рекомендацій щодо реформування системи управління природоохоронною діяльністю тощо.

Теоретико-методологічною основою дисертаційного дослідження стали наукові праці вітчизняних і зарубіжних вчених у галузі державного управління,

екологічного менеджменту, економіки природокористування, екології та теорії сталого розвитку держави.

Інформаційною базою дослідження стали законодавчі та нормативні акти Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України, Міністерства охорони навколишнього природного середовища України, офіційні матеріали Держкомстатистики України, місцевих органів державної виконавчої влади і місцевого самоврядування, інформаційні матеріали, опубліковані в періодичних виданнях.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в поглибленні теоретичних положень, які визначають стратегічні напрями реформування системи управління охороною природного середовища, шляхом підготовки і впровадження нововведень в існуючу систему управління.

У дисертації вперше:

- обґрунтовано стратегічні етапи реформування системи державного управління охороною природного середовища на регіональному рівні з конкретизацією завдань, принципів і засобів її побудови та з урахуванням особливостей регіону як складної соціально-економічної цілісності;

удосконалено:

- структуру державного управління охороною природного середовища на регіональному рівні шляхом утворення природоохоронних підрозділів в органах місцевої виконавчої влади і органах місцевого самоврядування та реорганізації обласного державного управління охорони навколишнього природного середовища (розмежування його функцій на основі ресурсного підходу, перерозподіл повноважень з розпорядження природними об'єктами та контрольньо-інспекційних функцій);

- механізми державного управління охороною природного середовища (організаційний, фінансово-економічний, нормативно-правовий, інформаційний), що сприяє формуванню ефективної системи охорони природного середовища регіону;

дістали подальший розвиток:

- змістовна характеристика понять „стратегія реформування” та „стратегія реформування системи охорони природного середовища” на підставі аналізу системи „людина – господарство – природа” та з урахуванням вимог ринкових трансформацій;

- теоретичні засади екологічного самоврядування як процесу управління охороною природного середовища, що будується на принципах відповідальності органів місцевої влади за екологічну безпеку регіону, пріоритетності екологічних вимог щодо інтересів суб’єктів економіки та населення, самофінансування природоохоронної і ресурсозберігаючої діяльності;

- узагальнення досвіду розвинених країн світу стосовно удосконалення системи державного управління охороною природного середовища, його правового і фінансового забезпечення, специфічних особливостей здійснення у ринкових економіках тощо.

Практичне значення одержаних результатів. Отримані в дисертації наукові результати збагачують знання в галузі регіонального управління охороною природного середовища. Практичну цінність становлять концептуальні засади та механізми реформування системи охорони природного середовища на рівні регіону. Висновки та рекомендації дисертації є основою для подальшого поглибленого вивчення теорії управління ОПС, удосконалення концептуальних положень і заходів стимулювання екологічно орієнтованої діяльності суб’єктів господарювання та збагачення змісту природоохоронних нормативно-правових актів.

Результати дослідження використані при розробці стратегії розвитку та реформування управління природоохоронною діяльністю у м. Суми і відображені в „Програмі охорони навколишнього природного середовища м. Суми на 2006 – 2010 роки” (довідка про впровадження № 834/05-26 від 6 вересня 2006 р), а також у діяльності органів місцевого самоврядування Сумської області (довідка Сумської облради № 01-29/243/1 від 10 серпня 2006 р.). Теоретичні розробки дисертації використані в навчальному процесі

коледжу Сумського національного аграрного університету (довідка про впровадження від 22 серпня 2006 р.) та Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України (довідка про впровадження № 01-842-01/06-3 від 9 червня 2006 р.).

Апробація результатів дисертації. Основні положення дисертаційної роботи доповідались і обговорювались на IV, V та VI міжнародних наукових конгресах „Державне управління та місцеве самоврядування” (м. Харків, 2004, 2005 та 2006 рр.); міжнародних наукових та науково-практичних конференціях: „Економіка для екології” (м. Суми, 2004 р.); „Державна стратегія управління місцевим та регіональним розвитком: форми, методи та актуальні проблеми реалізації” (м. Одеса, 2004 р.); „Муніципальний менеджмент: становлення та розвиток в Україні” (м. Дніпропетровськ, 2004 р.); „Міжбюджетні відносини та податкова політика в Україні” (м. Харків, 2004 р.); „Якість життя як найважливіший критерій оцінки ефективності державного і муніципального управління” (м. Курськ, 2005 р.); „Державна кадрова політика України в умовах європейської інтеграції” (м. Харків, 2005 р.); під час проведення „Школи молодих вчених” (м. Феодосія, 2004-2005 рр.), а також при викладанні курсу „Основи екології” та „Безпека життєдіяльності” у Харківському регіональному інституті державного управління НАДУ при Президентові України.

Публікації. За результатами проведених досліджень опубліковано 11 наукових праць, 4 з яких надруковано у виданнях, що включені ВАК України до переліку фахових у галузі науки державного управління, 1 - у монографії (окремий підрозділ), 6 - у збірниках наукових праць. Загальний обсяг публікацій – понад 2,5 авт. арк.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ В ГАЛУЗІ ОХОРОНИ ДОВКІЛЛЯ

1.1. Смыслові орієнтири регіонального управління охороною природного середовища

З відновленням виробництва, становленням ринкових відносин питання взаємодії людини і природи набувають в Україні значення загальнонаціональних пріоритетів. Сформувалась і отримала своє конституційне закріплення суттєва функція держави – природоохоронна, що спрямована на гармонізацію відносин суспільства і природи, забезпечення оптимального врахування економічних та екологічних інтересів суспільства при безумовній першості екологічних. Стаття 16 Конституції України свідчить, що забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на усій території, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи – катастрофи планетарного масштабу, та збереження генофонду народу є обов'язком держави [74]. Реалізація даної функції вимагає створення ефективної системи охорони природного середовища (ОПС), що включає усі рівні державного управління.

Сучасний стан системи ОПС України характеризується складною екологічною ситуацією на усіх рівнях: місцевому, регіональному та національному. Однією з найголовніших причин зростання масштабів екодеструктивного впливу господарської діяльності на навколишнє середовище є недостатня узгодженість дій державних і місцевих органів влади в галузі природоохоронної діяльності. Тому поліпшення екологічної ситуації неможливе без проведення комплексного реформування системи управління ОПС.

Перш ніж детально розглядати питання реформування системи ОПС, з'ясуємо зміст таких понять, як „стратегія”, „реформування”, „охорона природного середовища”. Це дозволить наповнити відповідним змістом такі важливі похідні поняття, як „стратегія реформування”, „система охорони природного середовища”, „система управління охороною природного середовища”, „стратегія реформування системи управління охороною природного середовища”, „регіональне управління охороною природного середовища”.

Аналіз літературних джерел свідчить про недостатню визначеність у теорії державного управління багатьох термінів понятійно-категорійного апарата, зокрема, "стратегічного управління”, „стратегії реформування”, „стратегії реформування системи” та „стратегії реформування системи охорони природного середовища”. Відсутні їх тлумачення і в основах законодавства України про охорону навколишнього природного середовища.

Розглянемо насамперед змістовне навантаження стратегії як опорного поняття стратегічного реформування системи охорони природного середовища. При цьому слід зазначити про доцільність розмежування в розумінні поняття „стратегія” двох смислів, а саме: стратегії діяльності організації чи установи (наприклад, органу державного управління) та стратегії розв'язання окремої проблеми (зокрема, управлінської). Наші подальші міркування стосуватимуться стратегії розв'язання проблеми, тобто стратегії удосконалення системи управління ОПС.

Існують численні дефініції стратегії, де вона трактується досить широко й по-різному – від розуміння стратегії як концептуально-філософської категорії до переважно технологічної.

Часто термін „стратегія” вживається в широкому розумінні, як синонім „стратегічного” в управлінській діяльності підприємством. Так, Б.Л. Крозбі, наполягає на визначенні стратегії, як припущення, що майбутнє буде розвиватися у визначеному напрямі, і що певне бачення менеджером майбутніх подій, яке передбачає вибір відповідної стратегії дій, виявиться вірним [82, с. 9– 10].

Один із фахівців по стратегічному плануванню К. Ендрю вважає стратегією результат свідомо регульованого процесу мислення, послідовність цілеспрямованих рішень, що визначають цілі фірми, окреслюють межі бізнесу, визначають цінності як внесок фірми на користь власників, працівників, клієнтів, суспільства та зумовлюють опрацювання принципових політик і планів. Конкретно під стратегією він розуміє сукупність коротко-, середньо- та довготермінових цілей, політики змін та планів дій для досягнення цілей, поставлених таким чином, щоб можна було зрозуміти, якою справою займається чи намагається займатися дана компанія, що це за компанія і якою вона хоче бути в майбутньому [197].

Більш „технологічну” позицію займає А. Чандлер, який розглядає стратегію через визначення основних довгострокових і короткострокових цілей підприємства, опрацювання напрямів дій, розподіл ресурсів необхідним чином для досягнення цілей. Подібний погляд висловлюють також А. Томпсон і А. Стрікланд: „Стратегія фірми складається із дій і підходів управлінського персоналу, спрямованих на досягнення заданих показників” [201].

Російський дослідник О. Алексєєв [2] під стратегією вбачає систему послідовних взаємопов'язаних дій, що складаються згідно з ціннісними установками проєктантів стратегії. Ключовим завданням упровадження стратегічних підходів він вважає переведення ідей „стратегічного” із сфери управлінського мистецтва до процесуально-виробничого аспекту, а саме розробку відповідних управлінських технологій.

Цікавим є також погляд на стратегію О. Анісімова [5]. Він розглядає стратегію як тип абстрактної норми діяльності, як настанову її учасникам, абстраговану за змістом, але звернену до процесів досягнення цілей, до використання засобів оперування матеріалами, взаємодії, мислення, спілкування й т. ін. Інакше кажучи, вона є засобом організації конкретного нормування діяльності і, в той же час, – джерелом наповнення змістовністю конкретних норм.

Проблемі стратегії присвячені також роботи І. Ансоффа,

Г. Атаманчука, Б. Мільнера, Ю. Шарова та інших науковців [6, 7, 110, 186, 187]. Спостерігається посилення інтересу до дослідження та впровадження стратегічного планування і в Україні. Наприклад, Ю. Шаров [186] розглядає стратегію як певну норму діяльності. Після її ухвалення, вона виступає своєрідним обмеженням, критеріальною підставою для прийняття подальших стратегічних, тактичних та поточних рішень: якщо вони не відповідають стратегії, то повинні бути відхилені. Відповідно й виконання управлінських рішень згідно з ієрархією структури управління має за змістом діяльності, спрямованістю дій та якістю результату відповідати нормативним настановам стратегії.

У менеджменті термін “стратегія” тлумачиться як програма дій, що визначає розвиток підприємства, досягнення поставлених цілей, а також відповідне управління. Йдеться про визначення перспективних орієнтирів діяльності підприємства на основі оцінювання його потенційних можливостей і прогнозування розвитку зовнішнього середовища.

Американські вчені М. Альберт, М. Мескон, Ф. Хедоурі вважають, що стратегія є детальним комплексним планом, призначеним для того, щоб забезпечити здійснення місії організації і досягнення поставлених цілей [107, с. 257]. Вона розробляється вищим керівництвом, але її реалізація передбачає участь усіх рівнів управління. Стратегічний план обґрунтовується відповідними аналітичними дослідженнями і фактичними даними. Він повинен розроблятися так, щоб не тільки зберігалась цілісність дій (впливів) упродовж тривалого часу, але й бути достатньо гнучким, щоб за необхідності можна було здійснювати його модифікацію і переорієнтацію.

Отже, поняття стратегії є багатоаспектним, охоплюючи цілий спектр тлумачень різними дослідниками – від набору правил і засобів досягнення стратегічних цілей до образу мислення й дій, які визначають певну лінію ділової поведінки організації на більш-менш тривалому проміжку часу. Разом з тим, не слід, на нашу думку, пов’язувати стратегію лише з обов’язковою довгостроковою діяльністю. Часовий горизонт стратегії є ситуативним

аспектом і залежить від цілей, проблем та зовнішніх обставин. Стратегія як засіб управлінського „прориву” може формуватися і на відносно короткий відрізок часу, за який треба вирішити проблеми, що загрожують високопріоритетним цінностям та існуванню організації. Тобто під стратегією можна розуміти одну з найважливіших складових управлінського мистецтва, що включає теорію і практику досягнення генеральних цілей на певному етапі суспільних змін.

Пропонуючи власне розуміння стратегії, висловимо думку стосовно співвідношення стратегії та стратегічного плану дій. У вітчизняній практиці досить часто розробляються як стратегії, так і стратегічні плани, або документи, які за своїм змістом мало чим відрізняються. Йдеться про фактичне ототожнення категорій „стратегія” і „стратегічний план”. З цим не можна погодитись через різні цільові функції кожної з них. Якщо стратегія – це, по суті, втілення стратегічного вибору організації, і з такого погляду вона являє собою, перш за все, комплекс цільових настанов і узагальнену концепцію руху до цілей, вказуючи на пріоритети на цьому шляху, то і стратегічний план можна вважати детальним формалізованим документом, який презентує відповідь на питання „як” організація має досягати своїх цілей. Отже, між стратегією і стратегічним планом існує динамічна єдність, але не тотожність.

Під стратегією, на нашу думку, слід розуміти плановий документ, що складається з двох частини: концептуальної, яка визначає ключові напрями розвитку й основні цільові орієнтири, та детермінованої, яка встановлює конкретні засоби досягнення стратегічних цілей. Важливо розуміти й те, що концепція – це „недорозвинена” теорія, на відміну від теорії вона не має чіткої і логічної системи наукових понять. У даному дослідженні усе концептуальне або те, що стосується наукової концепції державного управління, являє собою систему певних поглядів, теоретичних положень, основних думок щодо об’єкту дослідження та державного управління, які об’єднані головною ідеєю.

Запропонований підхід дозволяє, на наш погляд, під час розробки стратегії забезпечити балансування між „загальним” і „конкретним” згідно з

принципом раціонального поєднання концептуального та детермінованого у плануванні, ефективно вирішувати проблему цілепокладання на всіх рівнях розробки стратегії (від місії до цілей конкретних проектів) та проблему поєднання планових намірів з ресурсними можливостями, забезпечувати застосування проектного підходу для реалізації стратегічних пріоритетів.

Таким чином, стратегія – це узагальнена модель майбутнього стану організації й планованих дій щодо його досягнення, яка встановлює основні напрями та цілі діяльності, пріоритети як підставу розподілу ресурсів, визначає критичні ресурси та необхідні нововведення в організації, включає набір проектів реалізації пріоритетів та індикатори досягнення планованого результату.

Тепер розглянемо поняття „реформування”. Енциклопедичний словник визначає, що реформа – це перетворення, зміна, нововведення в якій-небудь сфері суспільного життя, галузі знань, що проводиться переважно законодавчим шляхом, а реформувати – означає змінювати щось шляхом реформи, перетворення або перебудовувати [154].

Семантика понять стратегія та реформування, а також запропоновані методологічні орієнтири щодо їх трактування В. Бакуменком, Н. Нижник та ін. [8, 38, 39, 121], дозволяють запропонувати таке тлумачення *стратегії реформування*: це цілеспрямована діяльність, що спрямована на якісні трансформації в якійсь сфері суспільного життя, які здійснюються на основі удосконалення механізмів державного управління з метою надання даній сфері принципово нових джерел та чинників розвитку.

Стратегію реформування системи ми трактуємо як процес кардинальних перетворень (зміни, нововведення) існуючого стану будь-якої системи, переважно такої, що перебуває у кризовому стані, шляхом реалізації сукупності політичних, організаційних, економічних, правових, соціальних, культурних, наукових заходів з метою підвищення ефективності її діяльності.

Стратегію реформування системи охорони природного середовища ми визначаємо як підготовку і впровадження нововведень в систему управління

охороною природного середовища шляхом реформи її організаційної структури, правових та економічних механізмів, з метою підвищення ефективності її управління.

Системі охорони природного середовища, як і в будь-якій іншій системі, що пов'язана з суспільною діяльністю, завжди притаманний елемент регіоналізму. Проте, можна наполягати, що регіональна система охорони природного середовища є особливою цілісністю, має специфічні риси і потребує „регіональної стратегії реформування”.

Виходячи з вищесказаного, регіональна стратегія реформування системи охорони природного середовища може розглядатися як підготовка і впровадження нововведень в систему управління охороною природного середовища регіону шляхом перебудови її організаційної структури, удосконалення правових та економічних механізмів, з метою підвищення ефективності її управління. Вона являє собою, перш за все, комплекс цільових настанов і узагальнену концепцію руху до цілей, вказуючи на пріоритети на цьому шляху; окреслює напрями розвитку системи ОПС в середньостроковій перспективі та встановлює результати, яких треба досягти протягом наступних років. Зазначена стратегія базується на результатах, яких уже досягнуто, враховує вплив внутрішніх і зовнішніх факторів і заснована на здобутому досвіді та розумінні ролі природного середовища в розвитку регіону.

Виходячи із завдань дослідження, виникає необхідність уточнення змісту, що вкладається у поняття „природного середовища”, „охорони природного середовища”, „охорони навколишнього середовища”, а також визначення їх зв'язку з „довкіллям” та „навколишнім природним середовищем”.

Природне середовище, на думку О. Рибалова, у своєму натуральному стані є екологічно збалансованою, саморозвиненою, самодостатньою квазістаціонарною системою, що характеризується певними параметрами та властивостями [149, с.8].

Майже аналогічні визначення наводяться у більшості словників і працях дослідників [1, 13, 24, 46, 50, 51, 53, 115, 141, 146, 154, 165, 185, 196]. Так, у

географічному енциклопедичному словнику наголошується, що навколишнє природне середовище – це природна складова частина середовища існування і виробничої діяльності людини або частина навколишнього середовища. Вона включає всю сукупність оточуючих людину об'єктів живої і неживої природи, які, з одного боку, не потрапляють під вплив людської діяльності, а з іншого, – певною мірою змінюються антропогенними перетвореннями, однак частково чи повністю зберігають здатність саморозвитку [24]. В екологічному словнику зазначається, що *природне середовище* – вся сукупність елементів живої (біотичні фактори) і неживої (абіотичні фактори) природи. Природне середовище охоплює частину земної кори разом з ґрунтами, частину атмосфери і всі води, окрім цього, рослини і тварини, складові біосфери [154, с.260].

В той же час, прийнято вважати, що „*навколишнє (оточуюче) середовище*” (довкілля) – це сукупність природних і штучно створених людиною матеріальних об'єктів і явищ, у тому числі й соціально-економічних. Навколишнє середовище включає в себе машини і знаряддя праці, житлові й промислові приміщення, синтетичні матеріали і продукти, засоби комунікації, одяг і забруднення різних типів [24, с.223], а також сукупність абіотичних і біотичних факторів, які разом впливають на людину і її господарство [154].

Навколишнє середовище (довкілля), на думку Ю. Бойчука і М. Шульги, – сукупність на даний момент фізичних, хімічних, біологічних характеристик та соціальних факторів, що здатні викликати прямий чи віддалений вплив на живі істоти і діяльність людини, тобто сукупність усіх умов, у яких існують живі організми [124]. Разом з тим, К. Ситник [165, с. 310] вважає, що навколишнє середовище – це цілісна система взаємозв'язаних природних і антропогенних об'єктів і явищ (рельєф і поверхневі відкладання, повітря, кліматичні явища, ґрунти, води, рослинний і тваринний світ), які взаємодіють із включеними до неї технічними компонентами, що створені суспільством, в якому здійснюються праця, побут і відпочинок людей.

Наочне уявлення про співвідношення між природним середовищем та навколишнім природним середовищем (довкіллям) надає рис. 1.1.

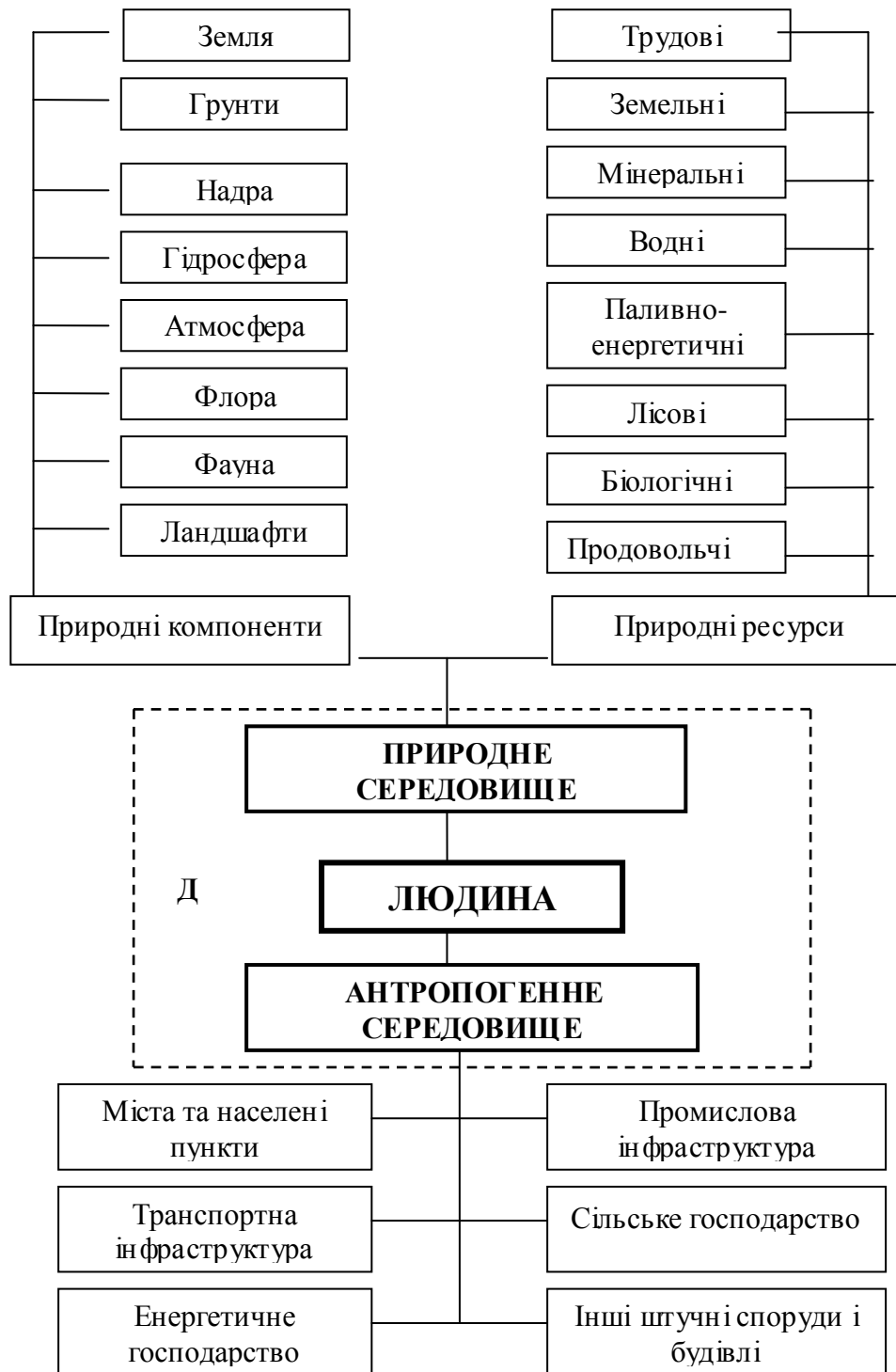


Рис. 1.1. Склад природного та навколишнього середовища людського існування.

Примітка: Д – навколишнє середовище людини

Як видно з цього рисунку, природне середовище є звичайною складовою довілля, від стану якої в значній мірі залежить існування суспільства. Саме

тому значна увага з боку держави має приділятися охороні природного середовища.

Що ж стосується слова „довкілля”, то воно не є новотвором, і давно функціонує в українській мові [83, с.141]. З початку 1990-х цей термін почав уживатися як відповідник англійському „environment”, німецькому „umwelt”, російському „окружающая среда”. Він не поступається своєму синонімові „навколишнє середовище” з погляду адекватності і значно переважає його за евфонічністю, економічністю та дериватністю. Тому цей термін все більшою мірою утверджується не лише в публіцистичному та науковому стилях, але й у мові законодавчих актів (статті 50, 85, 119, 138 Конституції України) та державних стандартів України [74].

Щодо терміну „охорона природного середовища”, то в сучасній науковій літературі під ним розуміється комплексна система засобів, спрямована на збереження, раціональне використання та відтворення природних ресурсів, в тому числі – на збереження біологічного різноманіття біосфери, земних надр, водних ресурсів, атмосферного повітря [141, с. 236].

Охорона природного середовища – це комплексна система міжнародних, державних і суспільних заходів, спрямованих на раціональне використання, відтворення і охорону природних ресурсів, захист середовища від забруднення і руйнувань в інтересах задоволення матеріальних і культурних потреб як теперешніх, так і майбутніх поколінь [165, с. 334]. В той же час, охорону навколишнього середовища К. Ситник визначає як систему міжнародних, державних, регіональних і локальних технічних, адміністративних, управлінських і суспільних заходів по забезпеченню оптимальних фізичних, хімічних і біологічних параметрів функціонування природних систем [165, с. 333].

Інший дослідник М. Мусієнко [115, с. 206] вважає, що охорона природного середовища передбачає екологічні, технічні, виробничі, економічні та адміністративні заходи, спрямовані на збереження чистоти атмосферного повітря, вод, ґрунтів, охорону рослин, тварин, пам'яток неживої та живої природи, виховання дбайливого ставлення до природних ресурсів. Оскільки всі

компоненти природного середовища знаходяться у тісному взаємозв'язку, то здійснення ОПС можливо переважно шляхом встановлення найбільш загальних правил управління.

Прийнято вважати, що управління природоохоронною діяльністю – це управління, що обмежене, як правило, потребами захисту природного середовища, відтак, пов'язано:

- з підвищенням здатності природи адаптуватися та протидіяти сучасному виробництву, пристосовуватися до виробництва;
- з планомірною охороною і перетворенням навколишнього середовища в інтересах людини без порушення механізмів саморозвитку самої природи;
- із здійсненням у цій сфері функцій спостереження, дослідження, екологічної експертизи, контролю, прогнозування, програмування, інформування та іншої виконавчо-розпорядчої діяльності.

Разом з тим, В. Преждо, Г. Ткач, І. Кратенко [141, с. 232] зазначають, що охорона навколишнього середовища (довкілля) – це сукупність наукових, правових і технічних заходів, спрямованих на раціональне використання, відтворення і збереження природних ресурсів та космічного простору, на забезпечення біологічної рівноваги в природі і можливості збереження природної ресурсо- і середовищевідтворювальних функцій, генофонду, а також економії невідтворюваних ресурсів для подальшого розвитку людства.

Таким чином, вищезазначене дозволяє запропонувати визначення державного управління природоохоронною діяльністю як сукупності дій, форм і методів постійного впливу суб'єктів управління (державні органи влади, економічні суб'єкти, громадськість) на об'єкти управління (особистість, колектив, технологічний процес, підприємство, територіальна одиниця, держава) задля дотримання вимог природоохоронного законодавства, забезпечення раціонального природокористування, екологічної безпеки та відтворення природних ресурсів при здійсненні виробничої діяльності, а також запобігання забрудненню природного середовища.

Перш ніж розкрити поняття, „регіональне управління охороною

природного середовища”, визначимося спочатку з категорією „регіон”. Існує цілий ряд досліджень із проблем розвитку регіону, у яких вітчизняні і зарубіжні науковці дають свої визначення категорії „регіон” [1, 11, 13, 18, 24, 26, 28, 37, 73, 84, 92, 103, 120 130, 142, 147, 174, 192, 206].

Найвдалішою, на наш погляд, є точка зору, згідно з якою регіон – це соціально-економічний простір з певною природно-географічною територією, яка відзначається відповідним характером виробництва, специфічними історико-культурними та демографічними особливостями, адміністративно-політичною територією та кордонами, а також однотипною нормативно-правовою базою [192].

Незважаючи на різноманітність застосованих підходів та критеріїв при визначенні та трактуванні поняття „регіон”, він розглядається здебільшого як виключно керований управлінськими структурами об’єкт. При цьому, як правило, ігноруються його властивості як саморегульованої системи, розвиток якої детермінується не тільки директивними організаційно-управлінськими впливами, а й внутрішніми іманентно генерованими імпульсами.

В існуючих трактуваннях не береться до уваги той факт, що розвиток будь-якого регіону відбувається не сам по собі, а в полі динамічного і перманентного впливу різних суспільних сил та компонентів територіальної організації суспільства. Недостатня увага приділена суб’єктивним чинникам регіонального розвитку, які у багатьох випадках мають визначальний вплив на розвиток країни і регіонів, зокрема таким, як стан та активність еліт чи інших соціальних груп.

Аналіз запропонованих визначень терміну “регіон” свідчить про те, що в різних галузях науки акцентується на певних, цілком визначених його характеристиках. Можна розглядати регіон в широкому значенні як певну територію, що за обраними критеріями є однорідною і відрізняється від інших територій за цими ж критеріями та в конкретному значенні, пов’язаному з певною галуззю суспільного процесу, наприклад економічний, адміністративний, культурний регіон. Отже, регіоном може бути:

- область (певна частина території країни), що характеризується сукупністю природних або історично створених економіко-географічних особливостей;

- просторово організаційна форма життєдіяльності населення, включаючи сфери проживання, професійно-трудової діяльності, яка об'єднується виробничо-трудовами, політичними, соціально-економічними, етнічними та культурно-побутовими зв'язками;

- велика таксономічна одиниця виробничо-територіального устрою країни;

- адміністративно-територіальна одиниця субнаціонального рівня, для якої характерна комплексність, цілісність, наявність політико-адміністративних органів управління.

Вважаємо, що треба змінити ставлення до регіону як чисто територіальної одиниці чи суто адміністративно-територіальної одиниці. Регіон – це насамперед певне правове та соціально-економічне утворення, що відзначається економічною самодостатністю і власною інфраструктурою. Він повинен бути відкритим для налагодження економічних, культурних, політичних та інших зв'язків з іншими територіальними одиницями. У регіонах мають бути створені належні умови для поєднання місцевих інтересів з загальнодержавними, а також для ефективного функціонування інститутів прямої та представницької демократії, через які реалізуються інтереси територіальних громад.

З урахуванням викладеного та враховуючи основні ознаки і особливості регіону, в подальшому регіон будемо розглядати як найбільшу адміністративну одиницю держави, яка характеризується комплексом властивих їй природно-географічних, демографічних, політичних, економічних, виробничих, екологічних, етнічних, соціально-культурних та інших ознак, має специфічну адміністративно-територіальну, організаційно-правову й матеріально-фінансову основу організації, управління та самоврядування і перебуває під безпосереднім управлінням центральних органів влади держави.

Таким чином, враховуючи вищевикладені визначення окремих понять, під регіональним управлінням охороною природного середовища будемо вважати діяльність суспільних і владних інституцій регіону, комплекс організаційно-управлінських, правових, економічних, соціальних засобів і заходів, спрямованих на створення сприятливих умов для життєдіяльності населення, забезпечення екологічної безпеки і екологічно сталого розвитку.

Метою регіонального управління у галузі ОПС є реалізація законодавства, контроль за дотриманням вимог екологічної безпеки в регіоні, забезпечення проведення ефективних і комплексних заходів щодо охорони довкілля, раціонального використання природних ресурсів регіону, досягнення узгодженості дій державних органів і громадських організацій у цій сфері.

Отже, до регіонального управління ОПС слід включати:

- сферу діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування, економічних суб'єктів, громадськості з управління природоохоронними процесами;
- ззовні мотивовану діяльність, обумовлену вимогами природоохоронного законодавства;
- діяльність, що є обов'язковою у своїй основі, тобто здійснюваною у межах посадових обов'язків і інструкцій.

Аналіз літератури з досліджуваної проблеми дозволив встановити, що питання регіонального управління охороною природного середовища в Україні досліджуються побіжно, у контексті чогось іншого. Поза увагою фахівців залишаються, зокрема, такі питання:

- удосконалення організаційно-правових засад управління охороною довкілля в регіонах України;
- ефективність системи й функціональна охопленість органів управління охороною навколишнього природного середовища;
- функціонально-структурний аналіз діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо управління в галузі охорони довкілля;

- сучасні технології реалізації пріоритетних напрямків діяльності органів влади в регіоні;
- перспективні напрямки розвитку сучасної державної регіональної екологічної політики;
- кадрове забезпечення органів управління охороною навколишнього природного середовища;
- розподіл управлінських функцій між центральними й місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування щодо управління в галузі охорони довкілля;
- дієвість засобів державного контролю у сфері природокористування та природоохоронної діяльності;
- посилення регіонального управління охороною природного середовища;
- регіональна екологічна безпека;
- ефективність адміністративно-правового регулювання управлінської діяльності в сфері охорони природного середовища в регіоні тощо.

Причин „байдужості” дослідників до проблем управління ОПС багато, а характерними є такі:

- перевага надається процесу управлінської діяльності, а не її результатам;
- ігнорування негативних результатів (брак відповідальності);
- домінування формальності, консерватизму, необов’язковості;
- відносна легкість щодо імітації ефективної діяльності.

Разом з тим, саме на рівні регіону має бути створена ефективна система управління ОПС, про що свідчить Декларація щодо регіоналізму в Європі, яка прийнята Асамблеєю Європейських Регіонів у 1996 році [37].

1.2. Державно-управлінські впливи щодо охорони природного середовища: досвід розвинених країн світу

Природне середовище – це необхідна складова життя людини і суспільного виробництва, яка є важливою передумовою існування людини і джерелом людських ресурсів. Під впливом людини відбуваються небажані зміни в природному середовищі, які порушують екологічну рівновагу і тим самим завдають великої шкоди генофонду всього живого, зокрема й людини. Тому проблеми гармонізації відносин між суспільством і природою, охорони навколишнього середовища, екологічної безпеки набувають глобального значення, потребують об'єднання зусиль міжнародної спільноти задля збереження екологічної рівноваги.

Українська економіка має перейти на принципи екологічно збалансованого розвитку, що викликає необхідність в управлінні процесами екологізації в усіх напрямках і сферах діяльності людини. Для цього слід провести реформування національних та регіональних структур управління природокористуванням і природоохоронною діяльністю, націливши їх на взаємодію з економічним і соціальним управлінням на рівні окремої території, що сприятиме вирішенню багатьох екологічних питань.

На міжнародному рівні вже протягом кількох десятиліть окреслилась чітка тенденція вирішення багатьох природоохоронних питань, бо більшість зарубіжних країн мають багато схожих проблем, пов'язаних із врегулюванням природоохоронної функції держави. Відтак, оцінюючи ефективність тих або інших управлінських заходів щодо охорони природного середовища, можна визначити найбільш перспективні напрямки удосконалювання вітчизняної системи управління охороною довкілля.

Порівняємо і проаналізуємо окремі елементи систем управління охороною природного середовища в країнах з розвинутою ринковою економікою, таких як США, Канада, країни Європейського Союзу,

скандинавські країни, та ін. У багатьох з них відбулися структурно-функціональні зміни систем управління охороною природного середовища, перегляд співвідношення компетенції органів управління різного рівня. В першу чергу це стосувалося реформування системи державного управління природоохоронною діяльністю на вищому рівні влади шляхом створення спеціалізованих підрозділів [155, 198]. Можна звернутися до праць, що містять узагальнену характеристику діяльності природоохоронних органів управління різного рівня компетенції [89, 126, 128, 129, 155, 167]. Виявляється, що поряд з відомствами, які займаються безпосередньою реалізацією функцій по охороні навколишнього середовища, існує значна кількість консультативних органів, завданням яких є збір і аналітичне узагальнення інформації про стан навколишнього середовища, складання прогнозів про масштаби впливу і про можливі наслідки здійснення будь-яких проектів. У складі державної виконавчої влади виділяються органи спеціалізованої і загальної компетенції по охороні навколишнього середовища та спеціалізовані органи екологічного управління в рамках регіону і на муніципальному рівні.

У США, ФРН та Японії – це агентства по охороні навколишнього середовища [94, 155, 167], у Канаді, Великобританії – міністерства по охороні навколишнього середовища [129, 155]. Істотні розбіжності в структурі і функціях цих органів управління, обумовлені особливостями всієї системи державного управління, рівнем централізації управління економікою, економіко-географічними факторами.

При цьому слід зазначити, що у різних країнах розподіл природоохоронних функцій між органами управління істотно розрізняється. Так, у Німеччині, Великобританії, Канаді, більша частка відповідальності за охорону природного середовища покладена на місцеві органи влади [93, 129, 155, 199, 202]. У Канаді основні природоохоронні функції зосереджені в провінціях [155, 204], у Німеччині – у природоохоронних відомствах земель, які мають значні повноваження по контролю за природним середовищем [94, 212]. У Великобританії, поряд із сильною централізованою системою управління

охороною природи, підрозділи місцевої влади здійснюють контроль за дотриманням законів в галузі екології [129, 212]. В той же час для більшості європейських країн характерним є зосередження природоохоронних функцій в галузевих міністерствах, а також у складі адміністрацій підприємств і фірм.

Наприклад, у Великобританії управління охороною довкілля здійснює міністерство у справах навколишнього середовища, на яке покладено відповідальність за його стан і яке наділено широкими адміністративними повноваженнями, правом контролю і координації всієї діяльності по боротьбі із забрудненням природного середовища в країні. Це дає підстави стверджувати, що управління природоохоронною діяльністю у Великобританії є достатньо централізованим.

Разом з тим, заслуговує на увагу досвід Великобританії по реалізації природоохоронної політики, що полягає в орієнтації на асиміляційний потенціал навколишнього середовища. В якості комплексного підходу до питань охорони природного середовища пропонується зокрема, концепція „екологічно кращого варіанту” [126, 129]. Основою реалізації даної концепції є оцінка впливу на навколишнє середовище кожного проекту, проведення його повної екологічної експертизи. Останнім часом одержала визнання концепція вибору кращих, практично реалізованих засобів по захисту навколишнього середовища. Вибір альтернативних природоохоронних заходів здійснюється за принципом найменших витрат. Для реалізації цієї концепції було створено природоохоронні підрозділи в галузевих міністерствах і відомствах, які контролюються комісією з питань охорони навколишнього середовища. Такі природоохоронні підрозділи діють у восьми районах Великобританії, які опікуються міністерством у справах навколишнього середовища.

На відміну від Великобританії, структура управління охороною природного середовища у ФРН має дещо інші риси управління. Так, на федеральному рівні питання охорони довкілля закріплено за міністерством по навколишньому середовищу, охороні природи і ядерної безпеки, головна функція якого – контроль за організаціями нижчого підпорядкування [29, 94].

Більшість експертних задач виконується спеціалізованими організаціями: наприклад, функція охорони природи – Федеральною дослідницькою установою по охороні природи і ландшафтної екології; технічні питання охорони навколишнього середовища, екотоксикології, частково моніторинг – Федеральною екологічною службою. Ці організації проводять значну частину досліджень у сфері охорони навколишнього середовища. Найбільш важливі рішення приймаються, як правило, після обговорення на наукових радах, що складаються з представників міністерства по навколишньому середовищу, охороні природи і ядерної безпеки, а також Федеральної дослідницької установи по охороні природи і ландшафтної екології і Федеральної екологічної служби.

На рівні земель діє триступінчаста система управління, до якої входять організації вищої, середньої і нижчої ланки (табл. 1.1) [208; 209]. Вищі ланки цієї системи – міністерства по охороні навколишнього середовища окремих земель. Деякі питання, пов'язані з охороною природи, вирішуються іншими організаціями, зокрема, міністерствами сільського господарства та внутрішніх справ.

Природоохоронні підрозділи зазначених міністерств мають значні повноваження: вони можуть готувати місцеві закони в області охорони навколишнього середовища, розробляти земельні природоохоронні програми й нормативи, керують моніторингом забруднення навколишнього середовища, відповідають за екологічну експертизу господарських проектів.

На місцевому рівні (середня і нижня ланки) в управлінні охороною навколишнього середовища існують розбіжності. Природоохоронні підрозділи є в структурі магістрату, об'єднані, як правило, з органами регулювання руху. У ряді земель питання охорони навколишнього середовища безпосередньо відносяться до компетенції земельних і міських рад. На найнижньому рівні територіального управління природоохоронні проблеми вирішуються органами управління сільських округів і громад.

У цілому функції охорони природи передані поліцейським органам,

зокрема, це стосується охорони лісів, полів, диких тварин, здійснення санітарного й промислового контролю і т. ін.. На більшості великих підприємств Німеччини є спеціальні уповноважені по нагляду за природоохоронною діяльністю, які не залежать від адміністрації підприємств. Це служба інженерів-консультантів з питань охорони природного середовища.

Таблиця 1.1

Структура управління охороною навколишнього середовища у ФРН

Федеральний рівень			Участь громадян
Федеральна дослідна установа з охорони природи і ландшафтної екології	Федеральний міністр з навколишнього середовища, охорони природи і ядерної безпеки	Рада з охорони навколишнього середовища і збереження ландшафтів	Ні
Земельний рівень			
Земельні дослідні установи з охорони природи і ландшафтної екології	Міністерства – державні органи з охорони природи і збереженню ландшафту вищої ланки	Рада з охорони навколишнього середовища і збереження ландшафтів	Так
Рівень округу			
	Уряд округу – державний орган з охорони природи і збереження ландшафту середньої ланки	Рада з охорони навколишнього середовища і збереження ландшафтів	Так
Муніципальний рівень			
	Районне, міське управління – державні органи з охорони природи і збереження ландшафту нижчої ланки	Рада з охорони навколишнього середовища і збереження ландшафтів	Так

Таким чином, система управління охороною навколишнього середовища в Німеччині охоплює всі рівні територіального управління, має відносно незалежний характер і тому найбільше відповідає вимогам формування збалансованої системи ОПС.

Дещо вирізняється система ОПС в скандинавських країнах, де на сьогодні досягнуто найбільшої погодженості в управлінні економікою і охорони природного середовища. Так, у Швеції відповідальність за збереження природного середовища покладено на Національне управління по охороні навколишнього середовища, що входить до Міністерства сільського господарства. До складу Національного управління належать органи спостереження, які здійснюють контроль за виконанням вимог природоохоронного законодавства. Вони наділені повноваженнями забороняти діяльність господарюючих суб'єктів, що завдає шкоди природного середовищу, накладати штрафи і стягувати плату за нанесений екологічний збиток. Для виконання цих функцій в округах країни створено спеціальні природоохоронні підрозділи – Ради охорони здоров'я і навколишнього середовища, які відповідають за екологічний стан округу [203].

У Фінляндії охороною навколишнього середовища на регіональному рівні займаються провінційні управління, підлеглі уряду країни. Провінційне керування, будучи вищою виконавчою владою в провінції, може приймати будь-які рішення по захисту навколишнього середовища на підзвітній території: вводити місцеві податки, застосовувати санкції до порушників природоохоронного законодавства. На місцевому рівні вирішенням питань охорони природи займаються муніципалітети [129, 200].

Істотні повноваження в вирішенні природоохоронних проблем мають муніципалітети Норвегії. Вони здійснюють видачу дозволів на будівництво нових підприємств, екологічне інспектування діючих об'єктів, моніторинг навколишнього середовища і т.ін. [129].

Найдосконалішою серед країн Європи вважається швейцарська система управління охороною природи і навколишнього середовища [189]. По-перше,

це чітка система взаємопов'язаних політичних, юридичних, соціальних, наукових та організаційних положень і законів, інтегрована у всесвітню природоохоронну систему та органічно вписана в соціально-економічні умови держави. По-друге, вона має механізми функціонування різного характеру і різних рівнів за прямим і зворотнім зв'язками, де населення не тільки виконує закони, але й має можливість змінювати їх та впливати на дію уряду. В Швейцарії діє національна політика охорони довкілля, яка реалізується через закони, договори, ринкові механізми, природоохоронні інвестиції, кооперацію державних та приватних структур, освіти та пропаганду. Національна природоохоронна політика є невід'ємною складовою державних та приватних планів розвитку, і її виконання забезпечується з боку як державних структур (депутатами, міністерством, поліцією), так і приватних – Лігою охорони природи, Об'єднанням з охорони природи, а також численними екологічними бюро, постійними змішаними комісіями з представників державних урядовців та членів приватних організацій.

Дещо іншою є нова система природоохоронного управління в США. Найбільший інтерес у ній становить взаємозв'язок загальнонаціональних, регіональних і муніципальних програм у галузі природокористування та охорони довкілля [80, 126, 129, 155].

Як відомо, система державного управління охороною довкілля в США має ступінчасту внутрішню структуру, кожна гілка якої певною мірою незалежна. Основні рівні управління – федеральний, штатний і місцевий, а додаткові, перехідні ланки – міжштатний і регіональний. Кожен з цих рівнів займається проблемами охорони довкілля в межах своєї компетенції.

Загальнодержавне управління охороною навколишнього середовища здійснює Агентство по захисту навколишнього середовища (ЕПА), Рада з якості навколишнього середовища на основі федерального законодавства, розробленого Конгресом США. Конкретна ж організація соціально-економічного життя народу знаходиться в компетенції урядів штатів, а практичним формуванням середовища проживання і системи охорони довкілля

займаються органи місцевого самоврядування – муніципалітети міст і адміністрація графств.

Федеральний уряд, як правило, не втручається у сферу діяльності нижчих органів влади, хоча має на це можливості. Для вирішення питань природокористування, які знаходяться у безпосередній компетенції федерального уряду, створено спеціальні органи в структурі міністерств і відомств.

Між федеральним і штатним рівнями управління існує специфічний, допоміжний міжштатний рівень управління, значення якого в організації життя американського суспільства поступово зростає. Він призначений для вирішення особливих проблем, які виникають під час здійснення штатами спільних господарських проектів. Для кожного міжштатного спільного проекту створюється міжштатна комісія, яка вивчає існуючі суперечності і розробляє положення договору про спільну діяльність.

Штати, як суб'єкти федерації США, з точки зору управління природоохоронною діяльністю, займаються створенням правових механізмів регулювання природокористуванням та охороною довкілля, а право безпосереднього прийняття рішень штати делегували органам місцевого самоврядування, які займаються впровадженням цих механізмів і контролем за їх виконанням. Для цього на рівні штатів створено спеціалізовані природоохоронні органи, основними функціями яких є реалізація програм федерального й штатного рівня. У той же час серед штатів немає єдиної структури управління природоохоронною діяльністю. Кожний штат самостійно формує структуру природоохоронних органів, визначає їхні функції і повноваження.

Між рівнями штату і місцевого самоврядування знаходиться допоміжний ступінь регіонального управління – Комісії з регіонального планування, чия діяльність спрямована на координацію зусиль муніципалітетів і графств у вирішенні проблем, пов'язаних з процесом урбанізації територій.

Муніципалітети міст і адміністрації графств становлять нижчий рівень

державного управління США. Вони втілюють у життя накази і розпорядження вищих органів влади, додаючи до цього чималу частку своїх власних постанов. На основі делегованого їм штатами права фактичного управління охороною навколишнього природного середовища місцеві органи розробляють схеми функціонального зонування територій, надавши цим схемам силу місцевого закону. Важливу роль у процесі управління охороною довкілля на місцях відіграють також екологічна експертиза проектів, правила ліцензування використання територій, контроль за дотриманням законів усіх рівнів.

Федеральний уряд і уряди штатів всіляко підтримують місцеві органи влади в управлінні природокористуванням і заохочують їх ініціативу, розуміючи, що саме від ефективної роботи на цьому рівні залежить реальний стан життєвого середовища його населення.

При цьому зауважимо, що основна частина роботи з охорони навколишнього середовища все ж зосереджена на федеральному рівні по лінії ЕПА, однак налагоджений взаємозв'язок з регіональними й місцевими рівнями робить цю систему найбільш пристосованою для координації економічного розвитку і збереження екологічної рівноваги.

Для України певний інтерес представляє і досвід організації природоохоронної системи в Канаді, яка складається з двох рівнів: федерального і провінційного. На федеральному рівні відповідальність за стан навколишнього середовища і використання природних ресурсів покладена на міністерство навколишнього середовища (МНС), яке здійснює всі функції по розробці і впровадженню національних екологічних норм, координації діяльності інших федеральних і провінційних органів в галузі охорони навколишнього середовища та використання природних ресурсів [155, 210].

Особливістю системи управління охороною довкілля у Канаді є те, що основні повноваження по реалізації федеральних і місцевих програм і контролю за виконанням природоохоронного законодавства закріплені на рівні провінцій, які мають значно більшу автономію в прийнятті природоохоронних рішень у порівнянні зі штатами США [89, 129, 155]. Це можна пояснити тим, що за

провінціями закріплена власність на природні ресурси, звідси регулювання полювання, рибальства, землекористування, використання корисних копалин і лісових ресурсів потрапляє під юрисдикцію провінцій [211]. У цілому ж організаційний механізм управління природокористуванням і охороною природного середовища у Канаді в основному подібний до механізму в США. Федеральний уряд Канади практично не втручається в природоохоронну діяльність провінцій. Виняток становить охорона атмосферного повітря та трансграничне перенесення забруднень [155, 210]. Міністерство навколишнього середовища Канади, в основному тільки координує природоохоронну діяльність, організує проведення наукових досліджень у цій галузі, пропаганду екологічної освіти серед населення [155].

Серед інших країн світу заслуговує на увагу практичний досвід забезпечення збалансованого екологічного та економічного розвитку, а також система природоохоронного управління в Японії. Б. Ерофеев [52] відзначає, що існуюча система управління охороною навколишнього середовища в Японії представлена двома рівнями: загальнодержавним і муніципальним.

Центральним адміністративним органом, який здійснює природоохоронну діяльність, є Агентство по навколишньому середовищу (АНС). Крім цього, у міністерствах охорони здоров'я, сільського, лісового та рибного господарства, зовнішньої торгівлі і промисловості, транспорту, будівництва і ін. є підрозділи, до обов'язків яких входить забезпечення охорони навколишнього середовища [167].

АНС має свої підрозділи в префектурах і муніципалітетах. Вони взаємодіють із місцевими відділами міністерств сільського й лісового господарства, охорони здоров'я, мають власні науково-дослідні установи. Координаційні функції в системі управління охороною природи виконує Конференція по боротьбі із забрудненням навколишнього середовища, органи якої займаються узгодженням діяльності різних міністерств по виконанню регіональних природоохоронних програм. В органах префектурної влади є департаменти навколишнього середовища.

При розробці сучасної концепції відношення суспільства і навколишнього середовища в Японії виходять з того, що середовище і економіка нерозривно пов'язані між собою і господарська активність покращує людське життя тільки в тому разі, якщо вона супроводжується збереженням і захистом природи. Тому, на думку японських експертів, сучасна економічна система повинна бути „інкорпорована” з середовищем [167]. Потрібно остаточно відмовитися від точки зору, що оточуюче середовище є „безкоштовним товаром”, який можна експлуатувати безмежно, і прийти до розуміння того, що воно представляє дорогоцінний актив, який слід охороняти для наступних поколінь. Це передбачає, у свою чергу, платність щодо використання всіх природних ресурсів і покладання фінансового тягаря на відновлення середовища на усе суспільство.

На думку японських спеціалістів, на порядку денному стоїть питання про інтеграцію екології і економіки як необхідної умови переходу до „стійкого суспільства”, де будуть одночасно враховуватись інтереси збереження середовища і забезпечуватись умови для господарської діяльності [167].

В основу управління охороною навколишнього середовища покладено принцип нормативного якісного стану довкілля, досягнення якого забезпечується або системою норм і стандартів на гранично допустимі рівні антропогенного навантаження, склад забруднень, викидів, скидів або системою оподаткування підприємств, які допускають порушення установлених вимог природокористування. Обидва принципи можуть бути органічно поєднані. Управління охороною довкілля в зарубіжних країнах супроводжується та підкріплюється системою економічних важелів стимулювання і адміністративних санкцій.

Проведений аналіз організаційних структур управління охороною навколишнього середовища в країнах з розвинутою ринковою економікою показав, що більшість з них переходить від галузевого та ресурсного управління ОПС до комплексного і системного охоплення всіх сфер діяльності, пов'язаних із природокористуванням та охороною довкілля, поступовою

передачею більшої частини повноважень в цій сфері на регіональний і місцевий рівні управління. Зміна систем управління охороною навколишнього середовища в цьому напрямку потребує вдосконалювання форм і методів забезпечення еколого-економічної рівноваги на різних рівнях управління.

На думку М. М. Гузеєва „еколого-економічний підхід до економічної системи детермінує еколого-економічний підхід до її господарського механізму. Це означає, що всі елементи господарського механізму повинні бути екологізовані” [33, с. 140].

Сьогодні природоохоронні системи багатьох країнах світу ефективно використовують різні механізми управління природоохоронною діяльністю, що оптимально пристосовані до сформованої в країні еколого-економічної ситуації. За оцінками В.І. Тарановського, тільки у країнах Європейської співдружності загалом налічується понад 150 таких механізмів, із них близько 50 % становлять різні платежі або екологічні податки, понад 30 % – субсидії, і лише до 20% – інші види, такі, наприклад, як системи заставних виплат або торгові схеми [173].

Всю цю сукупність механізмів можна розділити на 4 групи: адміністративні, економічні, ринкові та засновані за активної участі громадськості. Крім цього, їх ще поділяють на державні і муніципальні. До державних відносять ті механізми (або їх ще називають методами) управління, які змушують місцеві органи влади беззаперечно їх дотримуватись. До муніципальних – методи (механізми) управління, які реалізуються місцевою владою, самостійно виходячи з екологічних проблем регіону.

В більшості своїй місцева влада недостатньо забезпечена ресурсами для виконання завдань по реалізації і примусовому впровадженню всіх державних законів і постанов щодо охорони довкілля. До таких порушників застосовуються штрафні санкції, які можуть бути накладені на місцеву владу владою вищого державного рівня. Наприклад, у США міста, які не підтримують належні стандарти якості оточуючого середовища (як правило якості атмосферного повітря), можуть бути оштрафовані Агентством охорони

навколишнього середовища США (EPA) [23]. Як правило, штрафи, що накладаються на місцеві органи влади національними або регіональними державними органами, можуть мати адміністративний характер або нести за собою втрати бюджетного фінансування.

Незважаючи на тенденцію до розширення застосування непрямих методів управління, в деяких країнах, наприклад в Німеччині, залишається прихильність до застосування правових інструментів управління охороною навколишнього природного середовища [213]. При цьому економічні інструменти управління не відіграють головної ролі, а тільки служать доповненням до чинних правових норм.

Високі екологічні вимоги з боку держави, підкріплені сильною нормативно-правовою базою та широкою системою екологічних податків, спонукають природокористувачів до створення та впровадження екобезпечних технологій, які згодом переросли в експортний товар [52]. Стратегічно важливим, ключовим у чинному екологічному законодавстві Німеччини є закон про захист від шкідливих викидів; закон про хімічні товари, яким регулюються відносини у сфері виробництва, збуту та споживання товарів хімічної промисловості їх вплив на довкілля та стан здоров'я населення; закони про шум літаків і захист від транспортного шуму.

На федеральному рівні встановлені такі види податків, як податок на стічну воду, податок на автомобілі, диференційований податок на моторне паливо. Існує плата за користування дорогами для вантажних автомобілів, плата за шум. На земельному рівні діють спеціальні податки на відходи, плата за воду, податки на охорону навколишнього середовища [67, 94]. Все це сприяло виходу Німеччини на шлях екологічно орієнтованого народного господарства.

У багатьох країнах Європи, Америки, в Японії та в деяких країнах, що розвиваються, поширюються ринкові механізми управління природоохоронною діяльністю. До них відносять: екологічні субсидії, позики, податки, збори, штрафи, кредити і квоти та інше. Зупинимося на характеристиці деяких з них.

Наприклад, система квот на викиди шкідливих речовин, яка поширена у США, Німеччині, частково в Канаді – отримала назву методу „ковпака”. На сьогодні вона є ефективним механізмом регулювання джерел викидів на певній території, сприяє збереженню або досягненню відповідного рівня якості природного середовища. Її суть полягає в наступному: місцеві органи влади встановлюють загальну кількість шкідливих викидів не для одного, а для всіх підприємств разом, і шляхом їх регулювання здійснюють контроль за екологічним станом території в цілому. Для прикладу, у США затверджено понад 30 „екологічних ковпаків”, по кожному з яких промислові фірми зекономили до 3 млрд. дол. [150, 197].

Акцизні екологічні податки включаються в ціну продукції, що сприяє забрудненню навколишнього середовища на стадії виробництва і споживання. Вони стягуються в залежності від вмісту в ній якого-небудь небезпечного компонента. У США діє податок на продукцію, що містить озоноруйнуючі хімічні сполуки. У Франції, Німеччині, Італії та інших країнах введено податок на мастильні масла, платниками якого є виробники та імпортери. У Норвегії і Швеції введено податок на мінеральні добрива і пестициди. В Австралії, Австрії, Великобританії і ряді інших країн справляються податки на користування паливними і нафтовими продуктами [89]. У країнах Європейського економічного співтовариства – акцизні податки на одноразові упаковки і тару; мастильні масла; нафту і нафтопродукти; мінеральні добрива і пестициди; акумулятори, що містять кадмій і ртуть; старі автомобілі. Наприклад, у Нідерландах сьогодні застосовується податок на паливо, за рахунок якого покривається 50% витрат міністерства екології, включаючи витрати на запобігання і відшкодування збитку, субсидування впровадження прогресивних технологій з очищення і переробки, а також фінансування розміщення хімічних відходів.

В умовах науково-технічної революції для підприємців велике значення мають правила прискореної амортизації, які дозволяють знизити податкові платежі корпорацій, стабілізують їх фінансове положення і знижують ризик,

пов'язаний з використанням нової техніки.

Так, у Німеччині на очисні споруди і обладнання, а також обладнання, що дозволяє знижувати шумове забруднення, рівень прискореної амортизації становить 60 % в перший рік і 10 % в подальші чотири роки, в той час як загальноприйнята норма становить 6,67 %. Для очисного обладнання в Канаді передбачений дворічний термін амортизації, а в Великобританії, ФРН і США – п'ятирічний. У Франції 50 % очисного обладнання амортизується за один рік, в Італії до 45 % обладнання – за три роки [54, 112, 113]. Введення прискореної амортизації в зарубіжних країнах сприяло найшвидшому накопиченню капіталу для оновлення морально застарілої техніки і переходу на обладнання, що мінімально шкодить навколишньому середовищу.

У США, Канаді, Німеччині одержали поширення „екологічні кредити”. В багатьох розвинутих країнах використовується диференційоване оподаткування залежно від „екологічної сприятливості” продукції, це робить вигідним реалізацію екологічно чистої продукції [94, 152, 155].

Певний інтерес представляє система, запропонована А. Мак-Тартлендом для охорони атмосферного повітря у великих містах [89]. Вона припускає підвищення ролі державних природоохоронних служб стосовно контролю за виконанням угод з права на викиди в атмосферне повітря в кожній контрольній точці, із вказівкою пайової участі кожного з учасників угод.

Практичний інтерес у розвитку екологічного програмування представляє досвід Японії [167, 205]. Основна діяльність по реформуванню системи екологічного програмування для переходу до стійкого розвитку здійснюється в напрямку вдосконалювання екологічних програм регіонального рівня, в яких цілі представлені кількісними показниками. Наприклад, Комплексна екологічна програма м. Кавасакі містить 40 кількісних показників, розподілених по 9 групам. Базова програма охорони навколишнього середовища префектури, що складена Відділом охорони навколишнього середовища префектури до 2005 р., включає три розділи (I розділ – 60 кількісних показників, II – 40, III – 12). У цих розділах представлено три групи цілей: створення суспільства з обмеженим

навантаженням на навколишнє середовище; збереження й збільшення мальовничого природного оточення; розвиток інституціональної структури [205].

До числа порівняно нових і ефективних ринкових засобів природоохоронного управління відносять торгівлю правами на забруднення навколишнього середовища [112, 113, 127], екологічне маркування продукції, екологічну сертифікацію підприємства, екологічне ліцензування [170, 171] тощо.

В узагальненому вигляді основні засоби державного впливу на охорону природного середовища в деяких країнах світу можна представити таблицею (дод. А).

Враховуючи вищесказане, можемо зазначити, що сьогодні існує достатньо різних систем охорони природного середовища та раціонального використання природних ресурсів, а також механізмів природоохоронного управління. Всі вони варті того, щоб в якійсь мірі використати в Україні відповідно до тих трансформацій, що відбуваються у цій сфері. Це дозволить суттєво скоротити процес реформування системи ОПС, підвищити природостійкість народного господарства і зменшити рівень забруднення довкілля.

1.3. Концептуальні основи стратегії реформування системи охорони природного середовища

Охорона природного середовища являє собою проблему, актуальність якої зростає разом із розвитком ринкових відносин, збільшення обсягів виробництва, виробничих і побутових відходів. Виснаження не відтворюваних природних ресурсів, нагромадження відходів виробництва й споживання і

пов'язана із цим деградація природної системи – все це стає реальним фактором стримування подальшого соціально-економічного прогресу. Вихід із даної ситуації можливий у тому випадку, якщо соціальний і економічний розвиток буде збалансовано з відтворювальними можливостями природного середовища і природних ресурсів, а також з їх асиміляційною здатністю. Вирішення цієї проблеми реалізується лише за допомогою технічних і технологічних заходів. Це дозволяє домогтися певного поліпшення якості навколишнього середовища на конкретній території, однак для вирішення в цілому проблеми взаємодії соціальної, виробничої і природної систем технічних заходів недостатньо.

Екологічна парадигма сучасного регіонального розвитку потребує комплексного підходу до охорони природного середовища всієї сукупності економічних, соціальних і екологічних процесів, що протікають в еколого-економічній системі регіону. Стає усе більше очевидним, що сьогодні настала необхідність кардинального переосмислення ставлення щодо проблем екологічної безпеки. Нове покоління управлінців починає переконуватися в тому, що для досягнення оптимізації екологічних процесів, вирішення проблем техногенного навантаження на довкілля, припинення процесів його деградації та „включення” механізмів відтворення природно-ресурсного потенціалу регіону, настав час реформувати саму систему ОПС до потреб сьогодення у відповідності зі стратегією сталого розвитку як на державному, так і на регіональному рівнях.

Потребу в реформуванні існуючої системи ОПС в Україні визначають і такі сучасні чинники, як:

- актуалізація змін у політичній системі України, вимоги створення дійової системи місцевого самоврядування;
- поінформованість громадян стосовно якості життя в розвинених країнах світу;
- необхідність впровадження системи управління навколишнім середовищем відповідно до міжнародних стандартів серії ISO-14000 на підприємствах країни;

- виконання міжнародних зобов'язань, положень „Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище в транскордонному контексті” та „Конвенції про доступ до інформації, участі громадськості в процесі прийняття рішень і доступі до правосуддя в питаннях, що відносяться до охорони навколишнього середовища” [63, 64];

- намір приєднатися до Європейського Союзу;
- розвиток інформаційних технологій, у тому числі в екологічній сфері;
- вимога забезпечення конкурентоздатності українського виробництва за рахунок його екологізації та впровадження механізмів екологічного менеджменту.

Водночас слід наголосити, що чинна нині в Україні система охорони природного середовища не забезпечує створення і впровадження ефективно діючої системи управління природоохоронною діяльністю, узгодження економічних і природоохоронних цілей, веде до поглиблення екологічної кризи в масштабах країни і її регіонів.

Ці обставини актуалізують необхідність проведення радикальних змін в системі ОПС шляхом її реформування. При цьому слід зазначити, що реформування системи ОПС стосується всіх її елементів і передбачає, по-перше, трансформування та удосконалення організаційної структури, по-друге, докорінних змін існуючої методологічної бази, по-третє, забезпечення пріоритетності в реалізації нових, більш ефективних ринкових механізмів управління природоохоронною діяльністю. Щоб ефективність упровадження реформ була вищою, на наш погляд, потрібно сформувати єдину позицію щодо цілей і завдань реформи та найефективніших методів їх досягнення, яку поділяли б усі суб'єкти господарювання, громадськість, політичні партії та державні службовці.

Проте, як показує досвід зарубіжних країн, при проведенні реформ в сфері ОПС виникає коло проблем, які гальмують реформи в цій сфері. До основних з них слід віднести :

- неконтрольовані зовнішні дії і зміни в навколишньому середовищі

регіону;

- слабка координація діяльності по реалізації намічених заходів;
- недостатня компетентність виконавців змін;
- неправильне розуміння з боку оперативного керівного персоналу загальної стратегії реформування охорони довкілля, обмеженість кругозору керівників короткостроковими задачами на рівні своєї компетенції (конфлікти цілей на оперативному рівні);
- відсутність підтримки або відкрита протидія зацікавлених осіб наміченим змінам (саботаж);
- слабка інформованість щодо кінцевих цілей і наслідків реформування системи ОПС, недостатній авторитет керівників, причетних до її проведення;
- низький рівень контролю над важливими показниками для оцінки успішності реалізації реформ або неадекватне ув'язування систем планування й контролю;
- невідповідність організаційної структури й управлінського інструментарію (наприклад, систем менеджменту) вимогам упроваджуваної реформи;
- несумісність культурно-ціннісних, нормативних і науково-дослідних структур та інші.

Різноманіття відзначених проблем пояснює не лише складність процесу реалізації реформування системи ОПС, а й підкреслює важливість розробки нової концепції управління процесом реформування – стратегії реформування, оскільки традиційний науково-методичний інструментарій для вирішення цього класу задач вже недостатній, бо в ринкових умовах замість адміністративної регламентації діяльності потрібне постійне обґрунтування альтернативних стратегій, які характеризуються множинністю цілей, багатокритеріальністю оцінок; можливістю швидкої адаптації до ринкових коливань ресурсних, економічних та фінансових показників; ненадійністю, неповнотою та невизначеністю інформації і пов'язаних з цим ризиків; значним впливом зовнішніх чинників тощо.

Таким чином, виходячи з вищевказаного, вирішення нагальних екологічних проблем можна вбачати, на наш погляд, не через удосконалення природоохоронної системи (яке, до речі, триває вже впродовж останніх 15 років і не змінило екологічний стан довкілля на краще, а лише сприяє його погіршенню), а через її докорінне реформування. Тому, для більш ефективних перетворень в системі ОПС пропонуємо використати такий інструмент управління, як стратегія реформування (див. п. 1. 1).

Стратегія повинна являти собою, перш за все, комплекс цільових настанов і узагальнену концепцію руху до цілей, вказуючи на пріоритети на цьому шляху; окреслювати напрями розвитку системи ОПС в середньостроковій перспективі та встановлювати бажані конкретні результати, яких треба досягти протягом наступних років; базуватися на досягнутому, враховувати вплив внутрішніх і зовнішніх факторів та досвід розвинутих країн світу, а також власні ресурси та можливості.

Проте, можна погодитися з І. Ансоффом, що сформулювати стратегію – це півсправи, треба примусити її працювати [6]. Для цього, передусім, необхідно, щоб при формуванні задач стратегії реформування системи ОПС та при її втіленні була дотримана наступна послідовність робіт по вирішенню задач стратегічного управління (рис. 1.2):

- оцінка зовнішнього середовища (оточення) і внутрішнього потенціалу (можливостей) системи управління;
- з'ясування цілей і стратегій удосконалення системи ОПС, які є основою реалізації її місії;
- розробка організаційного, правового та економічного механізмів реалізації стратегії;
- контроль і регулювання вирішення стратегічних завдань.

Перш ніж перейти власне до формування концепції стратегії реформування системи ОПС на регіональному рівні, проведемо дослідження щодо існування стратегій реформування систем ОПС.

Огляд наукової літератури доводить, що проблемам природного

середовища як на теоретичному, так і на практичному рівнях приділяють увагу вчені з різних галузей науки. Переважно це стосується впровадження принципів сталого розвитку, ринкових економічних інструментів природоохоронного управління і природокористування, реалізації екологічного менеджменту в Україні [16, 21, 22, 34, 43, 45, 68, 79, 92, 104, 171, 195].

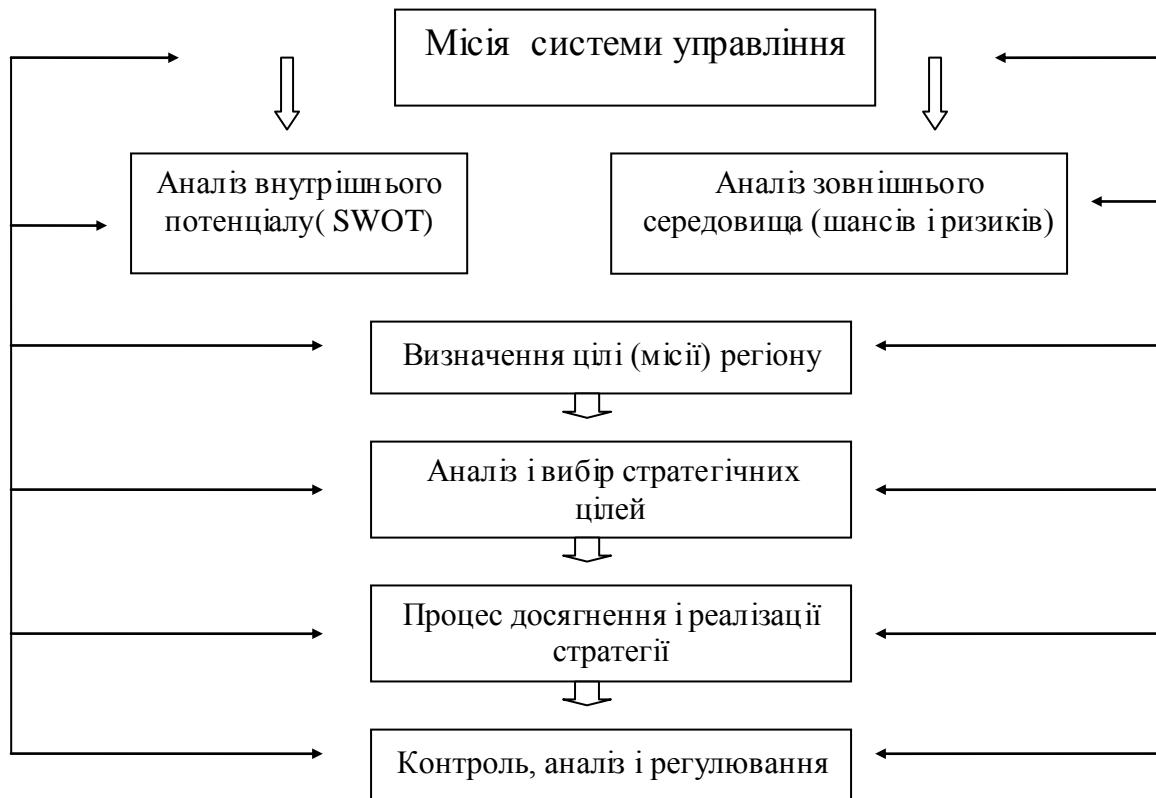


Рис. 1.2. Послідовність стратегії реформування системи охорони природного середовища.

Так, В. Трегобчук і О. Веклич пропонують різнобічне обґрунтування необхідності введення еколого-економічної моделі ринкових реформ в Україні, підкреслюючи вигоди для компаній, що піклуються про охорону навколишнього середовища, і визначаючи втрати в бізнесі через недотримання екологічних вимог [17, 171].

С. Харічков і Т. Галушкіна підкреслюють важливість ринкової орієнтації природоохоронного управління, визначають його провідне місце в системі

управління ОПС [22, 23].

О. Кашенко [69] вбачає можливість поліпшення системи управління ОПС через удосконалення системи фінансування природокористування та природоохоронної діяльності. Крім того, заслуговують на увагу й пропозиції щодо системи місцевих пільг для підприємств, які здійснюють проекти з розвитку екологічної інфраструктури.

На думку економістів-екологів [14, 23, 36, 128, 145, 197, 211], перевагу в управлінні ОПС необхідно надавати ринковим механізмам управління. У ряді публікацій представників сумської еколого-економічної школи – О.Ф. Балацький, С.Д. Калашник, В.М. Кислий, Ю.С. Конопліна, Е.В. Лапін, В.О. Лук'янихін, Л.Г. Мельник, В.В. Сабадаш, Н.А. Трофименко [70, 92, 104, 105], а також роботі В.В. Костицького [78] зазначається, що одним з головних напрямків покращання екологічного стану природного середовища і реалізації концепції стійкого розвитку на всіх рівнях є екологізація суспільного виробництва і економічних відносин, що виникають при цьому. Під екологізацією економіки розуміється цілеспрямований процес перетворення економіки, спрямований на зниження інтегрального екодеструктивного впливу процесів виробництва і споживання товарів і послуг. Щоб подолати існуючу екологічну кризу, необхідно повсюдно перебудувати природокористування за еколого-економічним принципом, який дає змогу коригувати господарську діяльність, виходячи з реального стану природних та антропогенно-природних територіальних комплексів.

Вивчаючи питання стратегії екологічної безпеки, М. Долішній і В. Кравців дійшли висновку, що шлях до національної екологічної безпеки – екологізація економіки [43, 44, 79, 163].

Такої ж точки зору дотримується Б. Данилишин, С. Дорогунцов і Е. Лібанова які за допомогою проведених розрахунків вказують на необхідність у найближчій перспективі провести екологоорієнтовану структурну перебудову економіки країни. Це дозволить, як вважають автори, зменшити навантаження на природне середовище [35].

На шляху до екологізації економіки вирішальне значення, як зазначають окремі автори, має відіграти екологізація господарського законодавства [16, 35, 44, 53, 68, 78, 104, 124, 195, 213]. Пропонується сформувати нову систему еколого-правових відносин по забезпеченню екологічних вимог в сфері виробничо-господарської діяльності. Зокрема, за допомогою правових норм закріпити пріоритет охорони природи і здоров'я населення над іншими видами діяльності, сформувати принципи і встановити єдині правила та порядок ведення господарської діяльності й у першу чергу за допомогою економічних методів управління.

М. Хвесик, Л. Горбач, і Ю. Кулаковський [179] вважають, що покращити управління ОПС та стан довкілля можна, здійснюючи еколого-правове регулювання природокористування і природоохоронну діяльність.

Ефективним методом екологічного оздоровлення системи ОПС та довкілля, як вважають провідні вчені в цій сфері, має стати удосконалення всього природоохоронного законодавства України до вимог сьогодення [78, 87, 132, 202]. На їх думку, до головних пріоритетів розвитку екологічного законодавства варто віднести: усунення прогалин і суперечностей у системі нормативних приписів; гармонізацію національного екологічного законодавства з міжнародним законодавством у зазначеній галузі; кодифікацію відповідних еколого-правових норм.

Заслужують на увагу підходи до застосування адміністративних і економічних методів регулювання раціонального використання й охорони природних ресурсів, представлені І. Карагодовим [68].

У свою чергу, як справедливо відзначають окремі фахівці [48], вдосконаленню системи ОПС сприяє зміна відносин власності та передача природних ресурсів суспільству, зокрема, місцевій владі.

При зміні системи управління економікою, в регіональному природоохоронному управлінні, пріоритетними повинні бути регіональні, а не відомчо-галузеві інтереси. Тому, у сучасних умовах трансформування галузі охорони навколишнього природного середовища, роль регіональних

органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, розвиток їх економічної і фінансової автономії стає визначальною. Для цього, на думку вчених, для забезпечення цих умов необхідно прискорити прийняття законодавчих актів у частині розмежування повноважень між центральними та місцевими органами виконавчої влади, визначення прав і зобов'язань регіонів в управлінні ОПС [65, 78, 87, 107, 124, 152, 188, 189]. На удосконаленні організаційної структури місцевих органів влади в напрямку їх екологізації акцентує в своїй роботі В. Акуленко [54].

На необхідності вдосконалення механізму природоохоронної діяльності наголошується у Концепції сталого розвитку населених пунктів [131], щорічних Національних доповідях про стан навколишнього природного середовища України [117, 118], звітах Державного фонду охорони навколишнього природного середовища України. Активно обговорювалося це питання на 5-й Всеєвропейській конференції міністрів навколишнього середовища „Довкілля для Європи”, що відбулась восени 2003 у Києві [119].

Таким чином, вищевказаний огляд наукових першоджерел свідчить про відсутність системних підходів до питання реформування системи охорони природного середовища як в Україні, так і її регіонах. Вищезгадані науковці в більшості своїй підходять до вирішення цього питання опосередковано, через удосконалення механізмів природоохоронної діяльності в рамках діючої системи ОПС, не чіпаючи її реформування. Унаслідок цього залишаються невирішеними низки природоохоронних проблем, що виникають на різних ієрархічних рівнях управління (національному, регіональному, місцевому, локальному). Отже, на сьогодні залишається актуальним і об'єктивно необхідним розробка концепції реформування системи ОПС.

В якості інструменту для розробки своєї концепції реформування ОПС, ми взяли стратегічне реформування.

Повертаючись до процесу розробки стратегії реформування ОПС, необхідно зазначити, що управління цим процесом, охоплює дві фази: стратегічне планування та впровадження стратегії.

Актуальність запровадження системи стратегічного планування пояснюється наступними причинами: стратегічне планування – це визнаний у світовій практиці елемент у системі регіонального управління і регулювання, який дозволяє створювати умови для перспективного розвитку; на тлі докорінних соціально-економічних перетворень, які передбачають адаптацію регіону до вимог ринкової економіки і відкритого міжнародного конкурентного ринку, даний підхід дозволяє приймати поточні рішення з урахуванням стратегічних цілей; стратегічне планування виступає найбільш адекватним інструментом, здатним консолідувати зусилля адміністрації і громади у вирішенні проблем охорони довкілля, впровадження екологічно безпечних технологій і відтворення ландшафтів; процес стратегічного планування сприяє зміцненню взаємовідносин між адміністрацією та громадськістю, покращенню іміджу регіону, створює єдине поле дій всіх активних сил регіону.

Причому, на відміну від звичного за радянських часів планування „від досягнутого”, тобто, „від минулого”, стратегічне планування удосконалення системи ОПС має бути плануванням „до майбутнього” [43, с. 3].

Процес упровадження стратегії – це складна і відповідальна фаза стратегічного управління. Саме на цьому етапі відбувається реформування діючої системи в нову. На цьому етапі, зазвичай, виникає велике коло проблем, від якості їх вирішення залежить ефективність нової системи ОПС. Тому упровадження стратегічного плану має бути засновано на механізмі соціального партнерства, який включає: бачення майбутнього, мети і завдань розвитку системи управління ОПС; пріоритетні напрями діяльності; перелік часткових стратегій (програм), які включають систему заходів по реалізації; організаційні структури і процедури розробки, обговорення, реалізації і оновлення стратегічного плану.

Водночас необхідно зазначити, що в умовах трансформації економіки, при упровадженні стратегії реформування є ризик, пов'язаний з прийняттям єдино вірних стратегічних рішень щодо механізмів реформування ОПС і визначення міри та ступеня втручання регулюючого органу в процес охорони

довкілля. Щоб зменшити цей ризик, передусім потрібно: чітко розподілити ролі й обов'язки у сфері управління ОПС між національним, регіональним і місцевим рівнями; поглибити міжмуніципальне партнерство, щоб подолати адміністративну роздрібленість; 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 побутових відходів, міський транспорт). Нарешті, потрібно зміцнити потенціал місцевого рівня в сфері екологічного менеджменту, підготовки екологічних проектів і фінансового їх управління.

При цьому слід відзначити, що створивши принципово нову концепцію реформування системи ОПС, ми опинимося на порозі формування нової парадигми, де виникнуть абсолютно інші механізми взаємодії усередині системи й відповідно нові джерела функціонування галузі.

Виходячи з цього, на наш погляд, процес формулювання стратегії реформування системи ОПС має бути спрямований на реалізацію положень Конституції та законів України щодо забезпечення екологічної безпеки, запобігання і ліквідації негативного впливу господарської та іншої діяльності на навколишнє природне середовище, збереження природних ресурсів, генофонду природи, ландшафтів та інших природних комплексів, запровадження нових ефективних механізмів фінансування та управління у сфері охорони довкілля, створення сприятливих екологічних умов для життєдіяльності [61, 74].

У сучасній літературі пропонується декілька моделей стратегічного планування, які були розроблені, виходячи з концептуальних положень, обґрунтованих ще у 60-70-х роках. Їх вибір залежить від стратегічних напрямків, за якими є необхідність у розвитку організаційної структури. Розроблена експертами Дослідницького центру Університету штату Мінесота модель вважається базовою і може використовуватись як у корпоративному,

так і державному управлінні. Її універсальність пов'язана з тим, що при виконанні основних етапів планування відбувається акцентування на вирішенні найголовніших проблем. Використання моделі дозволяє не тільки систематизувати той великий обсяг інформації, яким володіють органи управління, але і певним чином сформувати стратегічне бачення у керівництва і виконавців плану.

Відповідно до цієї моделі існує сім етапів розробки стратегічного плану.

1. Організаційний. На ньому відбувається узгодження дій учасників процесу створення стратегічного плану відповідно до цілей, етапів планування, засобів, необхідних для здійснення покладених на них функцій.

2. Визначення законодавчої бази стратегічного планування, юридичних повноважень і прав, що мають учасники процесу. У організації суспільного управління є встановлені відповідними законодавчими актами-мандати, які обмежують сферу їх повноважень. Мандати мають фундаментальне значення для ухвалення стратегічних рішень у суспільному управлінні, і тому необхідно періодично робити ревізію прав і повноважень організації.

3. Корекція цілей і задач стратегічного плану і визначення його суспільного значення, тобто уточнення місії [186, с. 83]. Місія – причина існування організації, це те, чого вона прагне досягти. Розмитість цілей, поставлених ще на початку створення плану, є обов'язковою умовою його реалізації. Це допомагає працівникам усіх рівнів вирішити, що вони повинні робити й що треба призупинити.

4. Аналіз стану „зовнішнього середовища”. На цьому етапі виявляються всі труднощі, з якими можуть мати справу органи управління. Це, як правило, макроекономічні, політичні і соціальні умови, стратегічні виміри глобальних, соціальних, технологічних змін, зв'язки з іншими установами у політичному, економічному та екологічному середовищі.

5. Оцінка внутрішнього потенціалу з метою виявлення слабких і сильних сторін організаційної структури. У науковій літературі цей аналіз отримав назву SWOT – аббревіатура від strength (сильні сторони) – внутрішні можливості

чи ресурси, що можуть зумовити формування конкурентної переваги; weaknesses (слабкі сторони) – види діяльності, які організація здійснює не досить добре, або ресурси, підсистема потенціалу, що неправильно використовуються; opportunities (можливості) – альтернативи, що їх може використати організація для досягнення стратегічних цілей; threats (загрози) – будь-які процеси або явища, що перешкоджають руху організації для досягнення місій та цілей. Два елементи аналізу – сильні сторони та можливості є позитивом організації управління ОНПС, а інші два слабкі сторони і загрози – негативом. Відповідно до цього, SWOT-аналіз розглядають як баланс, який отримав назву стратегічного [187, с. 79]. Стратегічний баланс - це певне поєднання негативно та позитивно впливаючих факторів (загроз і можливостей), що об'єктивно існують в зовнішньому оточенні організації та суб'єктивно оцінені керівниками, з відносно сильними та слабкими сторонами у функціонуванні організації.

6. Визначення очікуваного стратегічного результату.

7. Вироблення стратегії за досягненням кінцевого результату, який включає визначення цілей, методів, і механізму реалізації плану. На цьому етапі розв'язання стратегічних проблем набуває активної дійової форми для досягнення встановлених цілей, визначаються заходи, підзвітність і строки виконання плану.

Своє місце у вирішенні проблеми переходу управління в сфері охорони природного середовища на стратегічне планування і управління вбачаємо в тому, щоб на прикладі Сумської області показати, що сутність, зміст та основні принципи стратегічного управління можуть бути використані і у сфері оздоровлення довкілля.

У дисертаційному дослідженні ми свідомо акцентуємо увагу на стратегії реформування системи охороною природного середовища Сумського регіону саме як прикладу, адже йдеться не про відмінності регіонів України, а про загальне у формуванні стратегії.

З урахуванням викладеного та враховуючи зарубіжний досвід щодо

удосконалення системи управління охороною природного середовища і механізмів управління в цій сфері, а також виходячи з умов децентралізації управління та підвищення ролі регіонального управління, перш ніж розробляти стратегію реформування регіональної системи ОПС необхідно: по-перше, визначити її майбутнє і по-друге – сформулювати її місію.

Формулювання місії повинно здійснюватися через вивчення вимог і очікувань організацій, які є суб'єктами регіональної системи ОПС, їх працівників, клієнтів, споживачів їхніх послуг, громадськості, преси, місцевих органів влади й управління.

Коректно сформульована місія повинна демонструвати в узагальненому вигляді бачення призначення системи ОПС, інформацію про те, ким вона є і які мети перед собою ставить.

Проведений дисертантом аналіз та його безпосередня участь у розробці Програми охорони навколишнього середовища м. Суми на 2002 – 2005 роки та Програми охорони навколишнього природного середовища м. Суми на 2006 – 2010 роки дає підстави визначити бачення майбутнього регіональної системи ОПС і конкретизувати його так:

1. Система управління охороною природного середовища має бути дійовою, забезпечувати раціональне використання природно-ресурсного потенціалу області, екологічну безпеку населення та стійкий розвиток економіки області (регіону).

2. Дана система повинна орієнтуватись на високий рівень екологічної культури і духовного розвитку.

3. Регіон екологічно чистого довкілля отримує здатність до самовідтворення, має стати привабливим для співвітчизників та іноземців.

Узагальнюючи бачення майбутнього системи управління ОПС області, можна сформулювати її місію: гарантування екологічної безпеки й екологічної рівноваги на території області та сталого її розвитку.

Визначення місії є підставою для розробки стратегічного плану реформування системи ОПС, який є метою її реалізації.

Виходячи з мети, визначаються головні пріоритети: створення необхідних умов для зменшення антропогенного навантаження на навколишнє середовище до екологічно допустимого рівня, підтримка функцій життєдіяльності біосфери, охорона і відтворення природних ресурсів, забезпечення якості довкілля на рівні, безпечному для здоров'я населення. Для реалізації цієї мети, на нашу думку, необхідно:

- 1) забезпечити послідовне, цілеспрямоване, далекоглядне й орієнтоване на майбутнє державне управління ОПС;
- 2) створити умови для стабільного й ефективного управління ОПС;
- 3) забезпечити взаємну довіру між громадянами і місцевими органами державної влади та місцевого самоврядування, досягти активності громадськості щодо участі в процесах управління ОПС;
- 4) надавати громадянам високоякісні екологічні послуги;
- 5) забезпечити систему державного управління ОПС в регіоні цілеспрямованими, висококваліфікованими та чесними (відповідальними та високоморальними) працівниками.

Визначені цілі повинні бути пов'язані між собою. Якщо не буде досягнуто першу ціль, досягти будь-яку іншу буде неможливо. П'ята ціль також дуже важлива для досягнення всіх інших, тому що якість, навички та професійна кваліфікація працівників державних установ системи ОПС – це важлива передумова успіху реформ.

При розробці стратегічного плану, одним з обов'язкових його елементів є здійснення поглибленого аналізу внутрішнього (сильні та слабкі сторони) і зовнішнього (загрози й можливості) середовища системи ОПС. Для дослідження цих зазначених чотирьох компонентів використовуються різні методи, зокрема, у своєму дослідженні ми використали метод *SWOT-аналізу* (дод. Б). Він забезпечує повне системне уявлення про регіональну систему ОПС й фактори, які на неї впливають, надає виключно корисну інформацію для розробки стратегій, оскільки ефективна стратегія використовує сильні її сторони для реалізації додаткових нових можливостей, долаючи чи

мінімізуючи водночас негативні ефекти слабких сторін і зовнішніх загроз. Практично провести його можна за будь-якою з методик [2, 32, 91, 162, 164, 182, 186, 191]. Логічна схема SWOT-аналізу системи охорони природного середовища регіону показана на рис. 1.3.

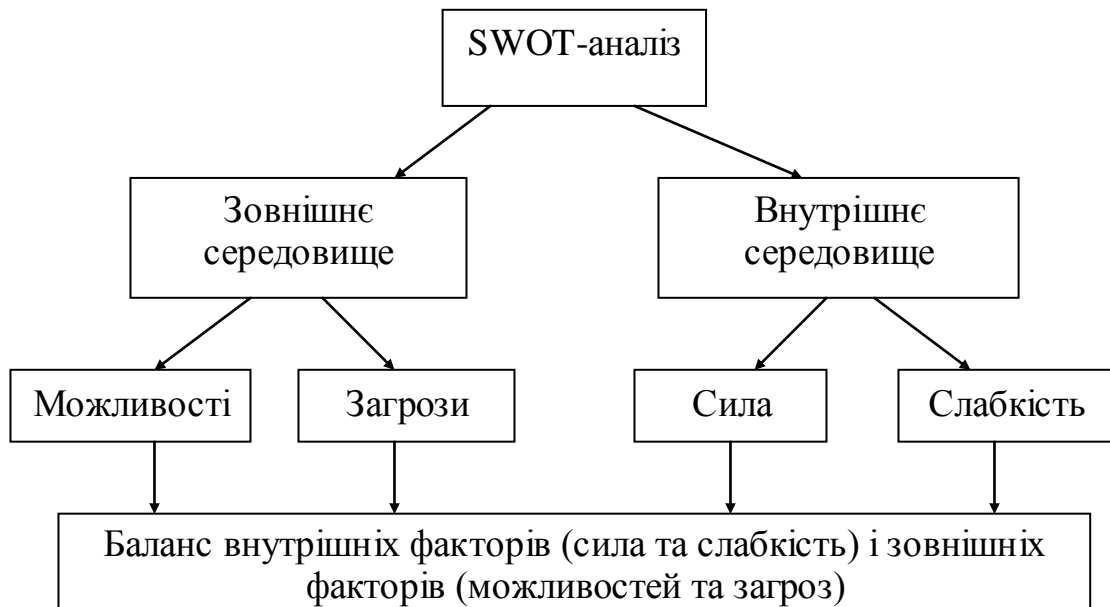


Рис. 1.3. Логічна схема SWOT-аналізу системи охорони природного середовища регіону

Головна мета аналізу зовнішнього середовища - виявити зовнішні небезпеки й додаткові можливості зовнішнього середовища, оцінити їх стратегічне значення.

Зовнішні можливості - це додаткові, пов'язані з зовнішніми обставинами, шанси, які можуть позитивно впливати на діяльність і розвиток системи ОПС у потрібному аспекті.

Зовнішні загрози - це небезпеки й перешкоди зовнішнього оточення, які мають негативний вплив і можуть заважати діяльності чи розвитку системи ОПС у потрібному напрямку.

Аналізу й оцінці підлягають такі фактори зовнішнього оточення, як політичні, економічні, соціальні, технологічні, культурні умови, фактори

державного регулювання, екологічний стан природного середовища регіону, кількість та стан джерел забруднення, природні надзвичайні ситуації (повені, зсуви, буревії, тощо), інтерес до екологічних проблем серед населення тощо.

Головне завдання аналізу внутрішнього середовища - визначити сильні та слабкі сторони системи ОПС, оцінити їх стратегічне значення. До сильних сторін відносять ресурси, здатності, внутрішні обставини чи ситуації, які допомагають реалізації зовнішніх можливостей, послаблюють дію зовнішніх загроз і в цілому сприяють діяльності чи розвитку в потрібному напрямку.

Слабкі сторони - це наявність чи відсутність відповідних матеріальних або нематеріальних ресурсів, внутрішні фактори, обставини чи ситуації, які зменшують потенціал використання зовнішніх можливостей, посилюють можливий вплив зовнішніх загроз і в цілому негативно впливають на діяльність чи розвиток системи ОПС у потрібному напрямку.

Під час аналізу внутрішнього середовища досліджуються: операційна система (техніка, технологія), організація управління ОПС, нормативно-правова база, екологічні програми, фінансово-економічне забезпечення діяльності системи ОПС, наявність та стан екологічного моніторингу, кадрове забезпечення та інші.

Використання SWOT – аналізу дозволило нам, в процесі дослідження, виявити недоліки та протиріччя в системі управління ОПС на прикладі Сумської області, які ми висвітлюємо в п. 2.3. дисертації.

Наступною найважливішою складовою планування стратегії реформування є етапи реалізації стратегії, головне завдання яких полягає в перетворенні стратегічного плану в дії, спрямовані на виконання стратегії й досягнення цілей реформування.

На наш погляд, процес реформування системи ОПС доцільно поділити на три етапи, кожен з яких має свою специфіку залежно від змісту й вирішуваних завдань, результатів, інструментарію, що застосовується.

Характеристика етапів реформування розкривається у п. 3.3. дисертації.

Отже, вищевикладене дає нам теоретичну основу для здійснення аналізу

стану та динаміки соціально-екологічної ситуації в Сумському регіоні, виявити і охарактеризувати суперечності в управлінні ОПС, визначити тенденції та особливості розвитку природоохоронної системи області, запропонувати механізми її реформування та намітити основні етапи впровадження стратегії реформування системи ОПС. Усі ці питання розкриваються в наступних розділах дисертації.

Висновки до першого розділу

1. Забезпечення можливості функціонування екологічно сталого розвитку, раціонального використання природних ресурсів, зменшення рівня забруднення довкілля, відповідного рівня екологічної безпеки та попередження негативного впливу на здоров'я людей актуалізують необхідність проведення радикальних змін в системі ОПС шляхом її реформування, використовуючи такий інструмент управління, як стратегія реформування.

2. Стратегію реформування системи охорони природного середовища ми трактуємо як процес кардинальних перетворень (змін, нововведень) існуючого стану системи ОПС, шляхом реформи її організаційної структури, правових, економічних та культурно-освітніх механізмів з метою підвищення ефективності її управління охороною довкілля та використанням його ресурсів.

3. Реформування системи ОПС, як свідчить зарубіжний досвід розвинутих та посткомуністичних країн, це тривалий процес. Оцінка ефективності тих або інших управлінських заходів щодо охорони природного середовища дозволила визначити найбільш перспективні напрямки удосконалення вітчизняної системи ОПС: організаційної структури, нормативно-правової системи, фінансово-економічних важелів, культурно-освітньої системи та ін..

4. Щоб ефективність упровадження реформ була вищою, на наш погляд, потрібно сформулювати єдину позицію щодо цілей і завдань реформи та найефективніших методів їх досягнення, яку поділяли б усі суб'єкти господарювання, громадськість, політичні партії та державні службовці.

5. Процес формулювання стратегії реформування системи ОПС має бути спрямований на реалізацію положень Конституції та законів України щодо забезпечення екологічної безпеки, запобігання і ліквідації негативного впливу господарської та іншої діяльності на навколишнє природне середовище, збереження природних ресурсів, генофонду природи, ландшафтів та інших природних комплексів, запровадження нових ефективних механізмів фінансування та управління у сфері охорони довкілля, створення сприятливих екологічних умов для життєдіяльності. При цьому слід відзначити, що створивши принципово нову концепцію реформування системи охорони ПС, ми опинимося на порозі формування нової парадигми, де виникнуть абсолютно інші механізми взаємодії усередині системи й відповідно нові джерела функціонування галузі.

Основні наукові результати розділу опубліковані у працях [98, 207].

РОЗДІЛ 2

ПРИРОДНЕ СЕРЕДОВИЩЕ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ І СУПЕРЕЧНОСТІ

2.1. Стан та динаміка зростання екозагроз у державі й регіоні

У сучасних умовах розвитку суспільства та держави, коли навколишнє природне середовище в Україні стало одним із найважливіших джерел загрози життю та здоров'ю громадян, їх передбачення набувають сьогодні особливого значення.

Україна належить до держав, де швидкість деградації довкілля перевищила швидкість процесів біологічного пристосування живих організмів до середовища існування, тобто порушення екосистеми набуває незворотного характеру [118, 175], що є результатом нехтування об'єктивними законами розвитку і відтворення природно-ресурсного комплексу державою.

Структурні деформації, які відбувалися у народному господарстві (перевага надавалася розвитку сировинно-видобувних, ресурсоміських та енергоємних виробництв, які є найбільш екологічно небезпечними галузями промисловості), а також низький рівень екологічної свідомості суспільства привели до значної деградації довкілля, надмірного забруднення поверхневих та підземних вод, атмосферного повітря і земель, нагромадження у дуже великих кількостях шкідливих, у тому числі високотоксичних, відходів виробництва. Це було можливим за відсутності ефективно діючих правових, адміністративних та економічних механізмів охорони природного середовища та без урахування вимог охорони довкілля.

Згідно з даними Ради з вивчення продуктивних сил України НАН, частка порівняно екологічно чистих територій становить лише 7% від загальної площі країни, умовно чистих – близько 8 %. Малозабруднені території охоплюють

лише 15 % . Забруднені та дуже забруднені – 30 та 40 % загальної площі країни. Чорнобильська зона відчуження та райони, прилеглі до неї, становлять близько 2 % території України [178]. Рівень техногенного навантаження на природне середовище перевищує аналогічний показник розвинутих європейських країн в 6-7 разів, а ресурсоємність кінцевого національного продукту досягла рівня 300 % у порівнянні зі світовими стандартами [14].

За оцінкою деяких зарубіжних вчених щорічні втрати України від неефективного та нераціонального природокористування та забруднення навколишнього середовища становлять від 15 до 20 % її національного доходу і є чи не одними з найвищих у світі [10].

Про стан та динаміку розвитку екологічної ситуації в Україні слід судити по забрудненню атмосферного повітря, водних ресурсів і ґрунтів, динаміці викидів і скидів забруднюючих речовин і утворення відходів, характеру основних джерел забруднення, забезпеченості мінерально-сировинними ресурсами та їх збереженню (дод. В).

Аналізуючи динаміку валових показників забруднення природного середовища, слід зазначити, що, наприклад, обсяги викидів шкідливих речовин в атмосферне повітря, починаючи з 2000 року й дотепер, зростають (рис.2.1). Менш виразно ця тенденція спостерігається в динаміці показників скидання забруднених стічних вод у поверхневі водні об'єкти, на яких загальна кризова ситуація фактично не позначилась, оскільки найбільшим забруднювачем вод є житлово-комунальне господарство, яке протягом останніх років функціонувало у більш-менш звичному режимі (рис.2.2). Що стосується токсичних відходів, то незважаючи на зменшення обсягів їх утворення, загальна маса їх накопичення продовжує зростати.

Так, у 2004 році загальний обсяг викидів шкідливих речовин в атмосферу по Україні становив 6325,9 тис.т, що порівняно з 2000 роком збільшився на 417,3 тис.т, або на 7,1 %. Причому, частка стаціонарних джерел забруднення становить 52,4 %, а пересувних джерел забруднення (автотранспортом) – 47,6%, що відповідно на 4,8 % і 6,6 % більше проти 2000 року [148, 159, 175].

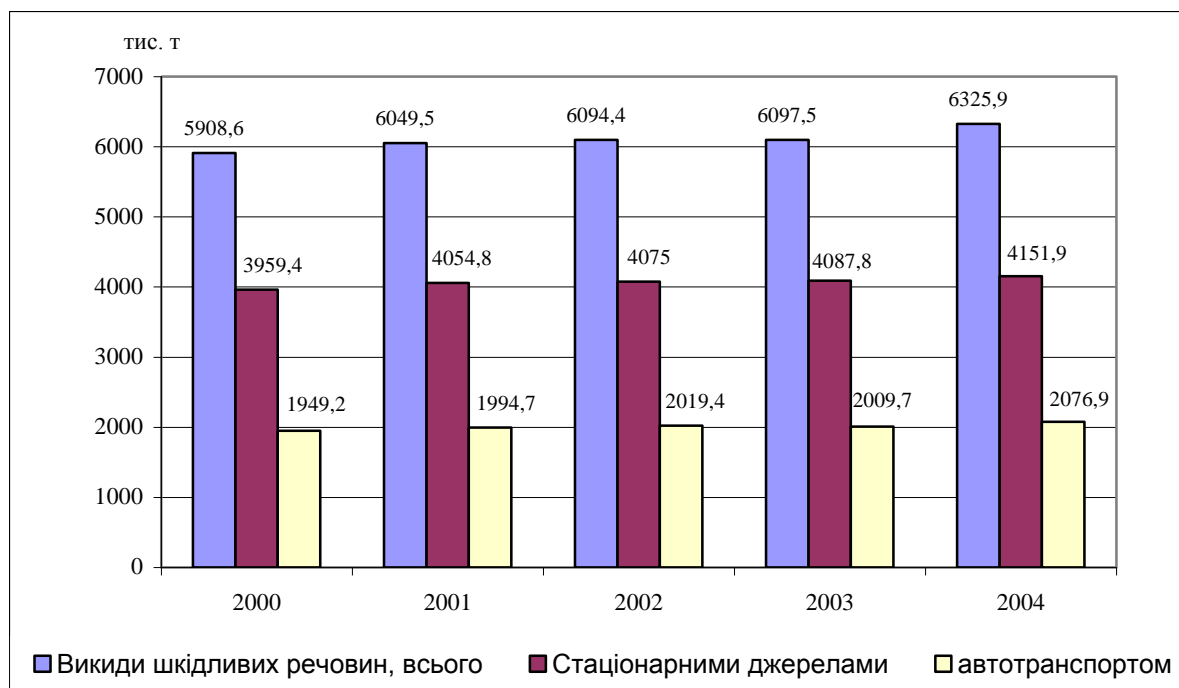


Рис. 2.1. Динаміка викидів шкідливих речовин в атмосферне повітря в Україні

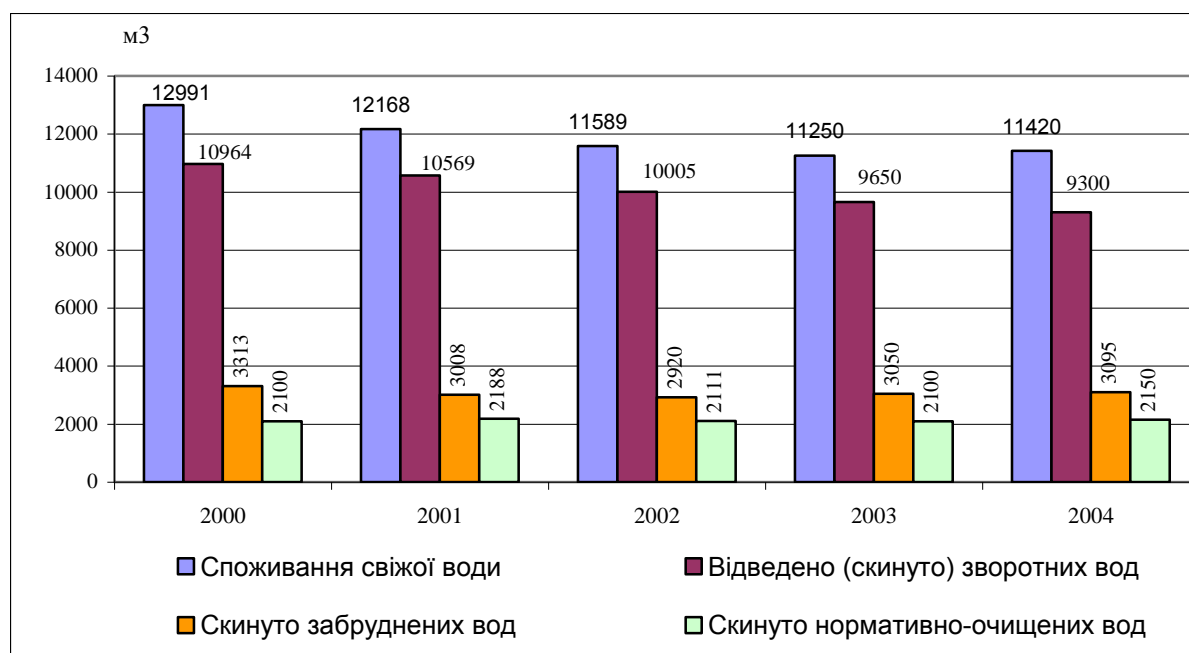


Рис. 2.2. Динаміка споживання та скидів забруднених стічних вод у поверхневі водні системи в Україні

Аналогічна тенденція зростання забруднення атмосферного повітря

спостерігається і в Сумському регіоні. Якщо в 2000 році загальний обсяг викидів шкідливих речовин в атмосферне повітря становив 81,1 тис. т, то у 2004 році – 82,7 тис. т. Причому, стаціонарними джерелами було викинуто 36,5 %, пересувними (автотранспортом) – 63,5 % [47, 148, 157, 158]. Рівень знешкодження (уловлення) шкідливих речовин дуже низький – лише 44 %, тоді як середньоукраїнський показник становить 76,1 %.

Сьогодні екологічний стан природного середовища України формується переважно підприємствами металургії, хімічної промисловості, наземного транспорту, енергетичної та обробної промисловості, частка яких від загального обсягу викидів шкідливих речовин становить відповідно 22,8 %; 10,7%; 29,6 % та 30,8 % [159, 160, 175]. Слід відзначити, що в 2004 р. порівняно з 1990 р. частка економічно найбільш „брудних” галузей в загальному промисловому виробництві зростає в 2,1-2,8 рази, а відносно „чистих” галузей – зменшилася в 2,2-7,2 рази. В середньому протягом 2004 року одним підприємством було викинуто понад 261,3 т шкідливих речовин (у 2000 р. – 215 т). У розрахунку на 1 км² площі в Україні викидається в середньому до 10,5 т шкідливих речовин, а в розрахунку на одну особу тільки від стаціонарних джерел та автотранспорту – понад 133,3 кг [148, 175]. Найбільшими обсягами забруднення довкілля сьогодні визначаються такі промислові регіони, як Дніпропетровський – 995,9 т, Донецький – 1782,2 т, Луганський – 580,1 т, Запорізький -344,8 т, Харківський – 288,8 т, Івано-Франківський – 225,5 т, Львівський – 179,0 т. та ін. [148, 175].

За підсумками 2004 року щільність викидів забруднюючих речовин від стаціонарних джерел у Сумському регіоні становила 1,3 т на км², що складає близько 1% загальних викидів по Україні. В середньому по області одним підприємством було викинуто в атмосферу 117,2 т шкідливих речовин, а у розрахунку на одного мешканця області – 65 кг на рік. Більше половини викинутих у повітря області шкідливих речовин надійшло від підприємств м.Суми (28,3 % від загального обсягу викидів), Сумського (25,6 %), Роменського (16,4 %), Охтирського (9,7 %) та Липоводолинського (3,9 %)

районів. Близько 20 % забруднюючих речовин, що викидаються до атмосфери стаціонарними джерелами, є мутагенними й несуть значну загрозу здоров'ю не тільки нинішньому, а й наступним поколінням громадян [160, 175].

Значна частина в загальних викидах забруднюючих речовин припадає на автотранспорт, частка якого за останні п'ять років в країні зросла на одну третину й досягла 75 % усіх викидів. За обсягами викидів від автотранспорту виділяються перш за все великі промислові регіони та обласні центри Донецької (205,4 тис.т), Дніпропетровської (161,9 тис.т), Харківської (138,5 тис.т) областей та м. Київ (157,8 тис.т). У Сумській області протягом 2004 року в повітря від автотранспортних засобів було викинуто 52,4 тис.т шкідливих речовин, що на 2,4 тис.т, або на 4,6% менше ніж у 2000 році (54,8 тис.т), у тому числі по м.Суми – 16,3 тис.т, що складає 32,3 % від загального обсягу викидів. Це серйозна проблема й значна загроза для здоров'я населення, оскільки, з одного боку, значна кількість приватних автомобілів – це застарілі моделі, що здійснюють значні шкідливі викиди в атмосферу, а з іншого – надзвичайно низька якість палива для їх заправки, що виробляється в Україні.

Не кращим чином складається ситуація і в сфері охорони водного середовища. Вже зараз у багатьох районах України спостерігаються великі труднощі в забезпеченні водопостачання і використання води внаслідок якісного й кількісного виснаження водних систем, що пов'язано з забрудненням і нерациональним їх використанням.

Аналіз показників водопостачання та водовідведення показав, що споживання свіжої води в Україні за 1990 – 2005 роки зменшилося у 3 рази. Це пояснюється перш за все скороченням водовикористання водоемних галузей промислового виробництва й сільського господарства. Об'єми оборотної та послідовно (повторно) використаної води в абсолютному значенні значно знизилися – з 67661 млн. м³ (1990 р.) до 45658 млн. м³ (2004 р.) [148, 175].

Порушення норм якості води досягло рівнів, що ведуть до деградації водних екосистем, зниження продуктивності водоймищ. Значна частина

населення України використовує для своїх життєвих потреб недоброякісну воду, що загрожує здоров'ю нації. Крім того, понад 80 % водних ресурсів радіоактивно заражені [132].

Витрати свіжої води в Україні на одиницю виробленої продукції значно перевищують аналогічні показники в розвинених країнах Європи: Франції – в 2,5 рази, ФРН – в 4,3 рази, Великобританії й Швеції – в 4,2 рази [118].

За хімічним і бактеріологічним станом більшість річок України класифікується як забруднені і брудні (ІУ-У клас якості). Найбільш складний екологічний стан спостерігається в басейнах річок Дніпра, Приазов'я, Дністра, Західного Бугу, де якість води класифікується як дуже брудна (V клас якості). Для екосистем більшості водних об'єктів України притаманні елементи екологічного і метаболічного регресу.

Динаміка забруднення водних систем протягом останніх років свідчить про зменшення скидів забруднених стічних вод у поверхневі водні системи (рис. 2.2). Як свідчать статистичні дані, за останні 5 років скиди забруднених стічних вод у поверхневі водні об'єкти зменшились із 3313 млн м³ у 2000 р., до 3095 млн. м³ у 2004 році, тобто на 7 % . У той же час, на 24 млн. м³ (або 4 %) зросли скиди неочищених брудних вод, що в значній мірі погіршило якість водних об'єктів країни [148, 175]. До основних причин забруднення поверхневих вод, на наш погляд, слід віднести:

- порушення технології очищення спожитих вод та недотримання рівнів гранично допустимого скиду (ГДС) передбачених нормативними актами більшістю підприємств промисловості та комунального господарства;
- надходження забруднюючих речовин у процесі поверхневого стоку води із забудованих територій та сільгоспугідь;
- ерозія ґрунтів на водозабірній площі;
- збільшення кількості випадків аварійного забруднення водних ресурсів внаслідок зносу очисного обладнання;
- неефективність роботи і зменшення потужності комунальних очисних споруд (з 7992 млн. м³ у 2000 р. до 7740 млн. м³ у 2004 р.) та інші.

Внаслідок цього до поверхневих вод разом зі стоками щороку в середньому потрапляє до 5 млн. т солей, 5 тис. т нафтопродуктів, 7,8 тис. т фосфору, 130 тис. т органічних забруднень, 1,4 тис. т синтетичних поверхневоактивних речовин.

Найвищі показники скидів забруднених вод на одного жителя мають Дніпропетровська область – 195,2 м³. Донецька – 192,7 м³, Луганська – 171,3 м³, Запорізька – 170,5 м³; найнижчі – Тернопільська – 5,1 м³, Хмельницька – 7,4 м³, Київська – 8,1 м³. Різниця між максимальним і мінімальним значенням цього показника становить 38 разів.

У результаті господарсько-побутової діяльності в досліджуваному нами регіоні, до поверхневих вод протягом 2004 року скинуто 85 млн. м³ води, в т. ч. забрудненої – 11 млн. м³, нормативно-очищеної – 31,3 млн. м³. У порівнянні з 2000 роком обсяг загальних скидів стічних вод зменшився на 2,6 млн. м³. Проте скид неочищених та недостатньо очищених стічних вод останнім часом зріс на 10,8 % за рахунок несанкціонованих скидів стічних вод промислових об'єктів – ВАТ „СумиТеко” (м. Суми) та ВАТ „Правекс-Брок” (м. Охтирка). Нормативне очищення стічних вод у 2004 р. забезпечувалось лише на 70,8 %, що відбивається на якості водних ресурсів області (дод. Д). Причина – протягом багатьох років зводікається перехід на технічне водопостачання Шосткинського заводу „Імпульс”, Свіського насосного заводу, підприємств м. Глухів та окремих підприємств м. Ромни, а також відсутність коштів на будівництво споруд попередньої очистки стічних вод на 25 промислових підприємствах області [118, 148, 157, 158].

Багаторічна енергетично-сировинна спеціалізація, а також низький технологічний рівень промисловості України поставили її в число країн з найбільш високими абсолютними обсягами утворення та накопичення промислових та побутових відходів. Щорічний об'єм утворення їх становить біля 700 – 720 млн. т. [118]. При цьому скорочення обсягів виробництва, яке спостерігалось у більшості галузей економіки протягом 1991-2000 років, суттєво не позначилося на загальній тенденції щодо утворення відходів.

Сьогодні на території України знаходиться понад 30 млрд. т відходів (до 650 кг на кожну людину), займаючи площу понад 150 тис. гектарів. Така маса вторинних продуктів у перерахунку на 1 кв. км території України перевищує аналогічні показники для США у 6 разів та у 3 рази для держав Європейського Союзу [118, 159, 160].

Загальна маса накопичених токсичних відходів, тобто таких, з якими поруч жити неможливо, у 2004 році перевищила 2,7 млрд т. (з них 18 млн. т I - III класів небезпеки). Із загальної їх кількості реальну цінність становлять тільки 410-430 млн. т (біля 10 – 12 %). При цьому лише третина з цих відходів використовується як вторинні матеріальні ресурси [118, 175]. Серед них домінуючу частку (від 80 до 85 %) складають залишкові продукти гірничо-промислового, хімічного, хіміко-металургійного та енергетичного виробництва, які підлягають видаленню, знешкодженню і переробці. Водночас необхідно зазначити, що з 2001 року спостерігається щорічне їх зростання при одночасному зменшенні об'ємів використання (щорічно в середньому на 20%), що звісно не сприяє поліпшенню стану природного середовища і здоров'я населення. Це пов'язано, на нашу думку, з тим, що до переробки залучаються в основному малотоксичні чи нейтральні (інертні) відходи. Тому екологічний ефект від переробки відходів незначний. Високотоксичні відходи, частка яких становить лише 1 – 2 % від усіх промислових відходів, майже не залучаються до переробки, хоча їх вплив на довкілля дедалі зростає. До цього часу в Україні не збудовано жодного спеціалізованого заводу по переробці токсичних промислових відходів, немає належним чином організованої системи збирання, зберігання та видалення токсичних відходів, відсутні техніка та обладнання для переробки відходів будівництва і комунального господарства [132].

Місця їх нагромадження часто не відповідають санітарно-гігієнічним нормам і знаходяться в незадовільному стані. Більшість полігонів було введено в дію майже 30 років тому, переважна частина їх переповнена. Близько 300 із них не відповідають природоохоронним нормам. Понад 80% відходів потрапляє у поверхневі сховища та місця неорганізованого складування. Такий перебіг

подій ускладнюється недосконалими технологіями переробки відходів та відсутністю належного дійового нормативно-правового забезпечення, яке дозволило б ефективно обмежити обсяги відходів.

Щодо регіональних проблем накопичення відходів, то вони залежать від рівня розвитку промислового виробництва й темпів урбанізації регіону. Майже 90% промислових відходів сконцентровано в основному в Донецькій, Дніпропетровській та Луганській областях. У таких регіонах як Харківський, Полтавський та Сумський промислових відходів утворюється менше, але серед них багато токсичних. Так, наприклад, у Сумській області в 2004 році утворилося 699 тис. т токсичних відходів (2003 р. – 499 тис.т), що становить понад 558 кг на одного мешканця (дод. Е). Найбільший цей показник по м.Суми – 980 кг. Надто низьким є рівень використання (переробки) відходів – лише 7%. Основними джерелами утворення відходів є підприємства хімічної, машинобудівної, паливно-енергетичної, будівельної галузей та агропромислового комплексу. Обсяг відходів у цих галузях становить 78% загальної кількості відходів, утворених у 2004 році. Більша частина звалищ належить до розряду несанкціонованих. Лише 28% полігонів і звалищ обладнано спостережними свердловинами. Побудовані у свій час без належного захисту, деякі накопичувачі відходів потенційно є джерелом екологічної небезпеки регіонального масштабу. Зокрема, такими джерелами є шламонакопичувачі Шосткинського казенного заводу „Імпульс”, шламонакопичувачі й відвали ВАТ „Сумхімпром” та ін.

На підставі аналізу ситуації у сфері утилізації відходів можна констатувати, що головними причинами такого становища залишаються:

- застаріла й недосконала технологія виробництва, що призводить до накопичення значних обсягів відходів;
- низька екологічна свідомість населення;
- довготривале ставлення до проблеми відходів, як до другорядної, з боку законодавчої та виконавчої влади всіх рівнів;
- відсутність належного нормативно-правового регулювання процесу

утилізації відходів;

- відсутність ефективної системи збирання, зберігання та знищення відходів;
- незадовільне фінансове забезпечення утилізації відходів;
- відсутність дійових економічних важелів заохочення підприємств до самостійного вирішення власних екологічних проблем;
- відсутність контролю сировинно-матеріального балансу виробництва;
- відсутність постійного (моніторингового) контролю якості навколишнього природного середовища в місцях накопичення відходів.

Не кращим чином в умовах економічної кризи характеризується сучасне екологічне становище лісів, обумовлене як рівнем та інтенсивністю антропогенного впливу, так і зростаючим техногенним навантаженням, що приводить до порушення природної стійкості і функцій лісових екосистем. У наш час лісистість території України складає 10438,9 тис. га, або лише 17,3 % до загальної площі земель, при оптимальній лісистості 25-30 %. Лише за останнє десятиліття в Україні загинули від промислових викидів 2,5 тис. га лісових насаджень, зазнали радіаційного забруднення у зв'язку з аварією на Чорнобильській АЕС 3,5 млн. га лісу. У середньому щорічно виникає 3500 лісових пожеж на площі 4000 га, від яких пошкоджується до 2,3 тис. га лісових насаджень [75, 118, 160, 175].

Порушення норм якості води досягло рівнів, що ведуть до деградації водних екосистем, зниження продуктивності водоймищ. Значна частина населення України використовує для своїх життєвих потреб недоброякісну воду, що загрожує здоров'ю нації. Крім того, понад 80 % водних ресурсів країни радіоактивно заражені [79, 118].

Спектр екологічних проблем, які можна вважати традиційними, сьогодні розширився завдяки новим видам і джерелам шкідливого впливу на довкілля. Додаткову напругу в екологічну ситуацію вносить зростаючий потік автотранспорту, імпорт екологонебезпечних товарів, обладнання, технології.

Специфікою української ситуації слід вважати й досить слабку соціальну

реакцію на існуючі екологічні проблеми. Таке явище можна пояснити як низьким рівнем екологічної свідомості населення, так і наявністю складних соціальних проблем, вирішення яких для окремих категорій людей є питанням фізичного виживання. На цьому тлі екологічний стан природного середовища серйозного впливу на соціальну поведінку населення не має. Винятки становлять хіба що екстремальні ситуації, коли екологічний фактор явно ще більше ускладнює життя людей, зокрема, коли він стає головною причиною спалаху різних захворювань тощо. Безумовно, що неадекватність соціальної реакції гостроті екологічних проблем є негативним явищем. Водночас сьогодні воно відіграє і деяку позитивну роль, оскільки не підвищує і без того високу соціальну напругу в суспільстві.

У контексті зазначеного слід звернути увагу на екологічні аспекти соціальної асиметрії українського суспільства. Як свідчить аналіз, рівень задоволення екологічних потреб адекватно віддзеркалює загальну картину соціальної поляризації населення. За матеріалами бюджетних обстежень сімей, які проводить Держкомстат України, у 2004 р. 80 % сімей в Україні мали середні сукупні доходи, які були нижчими чи дорівнювали прожитковому мінімуму громадян. Фактично, тільки один житель України з десяти може дозволити собі повний асортимент екологічних благ: пити чисту воду, дихати свіжим повітрям, їсти високоякісні продукти, вибирати житло в екологічно комфортних районах тощо.

За даними Всесвітньої організації охорони здоров'я понад три чверті хвороб людини є результатом антропогенного забруднення навколишнього середовища [90, 118, 119]. Зокрема через дію завислих речовин у першу чергу поширюється ризик гіпертонічної хвороби, хронічних бронхітів та бронхіальної астми, серцевої недостатності тощо. Крім того, на фоні зростаючого забруднення повітря зростає рівень смертності населення, кількість імунодефіцитів, онкологічних захворювань тощо. До цього слід додати й низьку якість питної води, що посилює ризик інфекційних захворювань та систематичне надходження до організму речовин з кумулятивною токсичною

дією, наприклад, важких металів, канцерогенних сполук, пестицидів тощо.

Все це веде до погіршення медико-демографічної ситуації в Україні: скорочується природна чисельність населення, падає народжуваність і зростає смертність, погіршується здоров'я дорослих та дітей. Щорічно чисельність населення зменшується в середньому на 350 тис.чол. При цьому немає жодної області та міста з позитивними показниками природного приросту населення. Середня тривалість життя становить 74,6 року у жінок та 62,5 року у чоловіків. Рейтинг України серед інших країн світу з цього показника дуже низький: 102 місце щодо жінок та 126 місце стосовно чоловіків. За останні три роки показники смертності населення (на 1000) залишаються на одному рівні. За масштабами дитячої смертності Україна займає перше місце у Європі. Найбільшу питому вагу складають хвороби системи кровообігу – 62,7 %.

У перспективі ситуація з охорони природного середовища, на нашу думку, ще більше ускладниться тим, що збільшення обсягів виробництва як в Україні, так і Сумському регіоні відбуватиметься в умовах недостатньої кількості очисних споруд і установок природоохоронного призначення, при істотному фізичному спрацюванні та технологічному відставанні основних виробничих фондів (ОВФ). Так, уже сьогодні кількість наявних в Україні установок для уловлювання та знешкодження шкідливих викидів до атмосфери скоротилася майже в 10 разів, а їх відновлення на рівні 1990 року є можливим далеко за межами 2010 року [35]. В умовах екологічної кризи та відсутності інвестицій, необхідних для відновлення національного виробництва, виходять з ладу навіть ті очисні споруди, які раніше працювали. Відтак, можна прогнозувати поки що лише негативний сценарій розвитку екологічної ситуації в країні, коли пожвавлення вітчизняного виробництва і піднесення рівня життя українського народу відбуватимуться одночасно з погіршенням якості навколишнього середовища. За оцінками спеціалістів [9, 43] для дотримання норм екологічної безпеки держави, піднесення виробництва і рівня життя українського народу відбуватимуться одночасно з погіршенням якості навколишнього середовища. Для дотримання норм екологічної безпеки

держави необхідно щороку витратити 3 – 5 % її ВВП. Зараз цей показник є в 10 – 15 разів меншим [9, 36, 43].

Наведений перелік наслідків недбайливого управління охороною природного середовища та безхазяйного природокористування можна продовжувати і далі. Багато із зазначених питань не мають вирішення вже десятки років, а в умовах економічної кризи навряд чи можуть бути вирішені найближчим часом.

Отже, підсумовуючи вищевикладене, слід зазначити, що сучасна соціально-екологічна ситуація в державі та регіоні є результатом неефективного функціонування національного господарства, економічної недоцільності щодо природокористування та природоохоронної діяльності, а також безрезультативності механізмів управління охороною навколишнього природного середовища та відтворенням природних ресурсів.

2.2. Структура та механізми функціонального забезпечення державного управління охороною природного середовища

Говорячи про систему управління у сфері охорони природного середовища в Україні, слід відзначити, що вона має три основні зрізи (рівні) управління: державний, самоврядний і громадський (рис. 2.3).

Щодо першого рівня, то ця система складається з двох видів інституцій [61, ст. 16]:

- загальної державної компетенції;
- спеціальної державної компетенції.

Стосовно другого зрізу, то до нього належить система органів місцевого самоврядування регіонального (обласні і районні ради) і місцевого (сільські, селищні, міські, районні в містах ради) рівнів та утворені ними самоврядні

комітети, асоціації.

До органів громадського управління, згідно з чинним законодавством [61, ст. 16, 21], відносяться громадські об'єднаннями і організації, якщо така діяльність передбачена їх статутами, зареєстрованими відповідно до законодавства України.



Рис. 2.3. Структура системи державного управління охороною природного середовища за рівнями управління

Загальне державне управління в галузі охорони навколишнього природного середовища здійснюють уповноважені законодавчими актами органи державної виконавчої влади. До цих органів належать: Кабінет Міністрів України, Рада національної безпеки і оборони України, Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, обласні та районні, міські та районні в містах Київ та Севастополь державні адміністрації, а також Державна комісія з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій.

Реалізацію державної політики в галузі охорони природного середовища

здійснює Кабінет Міністрів України через органи спеціальної державної компетенції – Міністерство охорони навколишнього природного середовища України (Мінприроди) і його органи на місцях. Відповідно до покладених на нього завдань, воно реалізує функції організаційно-дорадчого, координаційно-контрольного, санкціонуючого та юрисдикційного характеру. Ці повноваження міністерства систематизовані за функціями управління і наведені у додатку Ж. Через міністра охорони навколишнього природного середовища здійснюється координація діяльності Державного комітету України по водному господарству, Державного комітету України по земельних ресурсах, Державного комітету лісового господарства України. Поруч із Мінприроди України, окремі функції державного управління у сфері збереження довкілля здійснюють також і інші міністерства та державні комітети, що діють дотепер в Україні.

На відміну від вищезазначених рівнів управління, зумовлених територіальними обсягами природних екосистем, в ієрархії Державної системи охорони природного середовища, як зазначено в Основних напрямках державної політики України в галузі охорони навколишнього середовища, використання природних ресурсів і забезпечення екологічної безпеки, вирізняють такі рівні управління:

- національний (територія всієї держави);
- регіональний (територія області, АР Крим, міст Києва та Севастополя);
- місцевий (територія адміністративно-територіального району, зона надзвичайної екологічної ситуації);
- локальний або об'єктовий (природний об'єкт, підприємство), що у свою чергу, визначає відповідний територіальний розподіл суспільних інтересів в галузі охорони навколишнього середовища [132]. Функції зазначених рівнів природоохоронного управління наведено у додатку З.

Як доводить практика, найбільш активним рівнем управління у галузі охорони навколишнього природного середовища є регіональний. При цьому, під регіональним (обласним) рівнем управління ми розуміємо управління у

природоохоронній сфері, що здійснюється регіональними органами державної виконавчої влади та місцевого самоврядування. Обґрунтування виділення цього рівня управління охороною довкілля розглядалось автором в одній із опублікованих праць [99]. Тому в цьому пункті дисертаційного дослідження ми розглядатимемо регіональну систему управління охорони природного середовища на прикладі Сумської області.

Сьогодні, як відомо, систему управління охороною і відтворенням природного середовища на регіональному (обласному) рівні складають органи державного і громадського управління (рис. 2.4).



Рис. 2.4. Структура системи управління охороною природного середовища в Сумській області

До системи органів державного управління відносяться:

- органи місцевого самоврядування (обласні, районні, міські, селищні та сільські ради);
- місцеві державні адміністрації (обласні та районні);
- спеціально уповноважені органи виконавчої влади на місцях (обласне державне управління охорони навколишнього природного середовища і державна екологічної інспекції);
- органи спеціального поресурсного державного управління (обласні управління земельних ресурсів, водного та лісового господарства; органи спеціалізованого функціонального управління – управління охорони здоров'я, праці та соціальної політики, з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, внутрішніх справ, комітет стандартизації, метрології та сертифікації).

До системи громадського управління відносяться регіональні і місцеві громадські об'єднаннями і організації.

Отже, на рівні окремого регіону (в нашому випадку області) перетинаються два рівні управління: територіальний – з боку місцевих органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, і галузевий – з боку територіальних спеціально уповноважених органів виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища та інших територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади, до компетенції яких законодавством України віднесено здійснення зазначених функцій. Під впливом цих двох рівнів управління і функціонує система охорони природного середовища в регіоні. Ступінь ефективного її функціонування в значній мірі залежить від узгодженості впливів територіальної та галузевої управлінських систем.

Безпосереднє управління охороною навколишнього природного середовища в регіоні сьогодні здійснює державне управління охорони навколишнього природного середовища (ДУОНПС), яке є спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади і підпорядковане з одного боку Міністерству охорони навколишнього природного середовища

України, а з іншого боку, як територіальний орган, має вступати у службові відносини з обласною державною адміністрацією, що в свою чергу відбивається на ефективності його роботи (рис. 2.5).



Рис. 2.5. Структура підпорядкування Державного управління екології та природних ресурсів Державної екологічної інспекції в Сумській області (станом на 01.11.2006р.).

Однак, незважаючи на таке підпорядкування, ДУОНПС є окремим органом виконавчої влади, який самостійно діє у визначеному правовому полі. Сьогодні його правовий статус визначений на основі „Положення про Державне управління охорони навколишнього природного середовища в областях, містах Києві та Севастополі”, згідно з якого ДУОНПС здійснює управління в галузі охорони природного середовища, раціонального використання і відтворення природних ресурсів, забезпечення екологічної та

радіаційної безпеки на території області. Основні його функції наведено в додатку И.

Державне управління ОНПС має право: ухвалювати рішення щодо тимчасового припинення діяльності підприємств, організацій, якщо їхня експлуатація (будівництво, реконструкція, розширення) здійснюється з порушенням екологічних норм і правил, ліцензій; застосовувати екологічні санкції, подавати претензії на відшкодування збитків і витрат, пов'язаних з порушенням природоохоронного законодавства.

Для вирішення питань, що належать до компетенції ДУОНПС, та обговорення найважливіших напрямів його діяльності при них створюються колегії, а для розгляду наукових рекомендацій і пропозицій щодо охорони довкілля, раціонального використання природних ресурсів і забезпечення екологічної безпеки та вирішення інших питань, працюють наукові ради і комісії. Склад цих рад і комісій та положення про них затверджує начальник держуправління.

До складу державного управління ОНПС входять управлінські та функціональні підрозділи – управління, відділи, сектори і служби (дод. К), керівництво якими здійснюють начальники управлінь, відділів та секторів, що призначаються на посади наказом начальника держуправління. Водночас необхідно зазначити, що упродовж останніх двох років в зазначених структурах управління відбувались структурні зміни, які суттєво не вплинули з нашої точки зору, на ефективність їх роботи. Так, до червня 2004 року у складі держуправління ОНПС функціонували відділи поресурсного управління, підрозділи екологічної інспекції та служба екологічного контролю у пунктах пропуску через державний кордон. Спеціалісти цих відділів та їх начальники наділені правами державних інспекторів. Територіально держуправління ОНПС поділялося на обласне управління ОНПС та районні екологічні інспекції, які діють в 14 з 18 районів Сумської області.

З прийняттям Кабінетом Міністрів України постанови „Про урядові органи державного управління у складі Міністерства охорони навколишнього

природного середовища” в структурі ДУОНПС було утворено новий підрозділ – обласну інспекцію з контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів (далі як лісова інспекція). Метою нового підрозділу є участь, у межах своєї компетенції, в реалізації державної політики у сфері охорони, захисту, використання та відтворення лісів, а також здійснення державного контролю за додержанням вимог законодавства у сфері охорони, захисту, використання та відтворення лісових ресурсів.

Проаналізувавши структуру організації управління ОПС держуправлінням ОНПС (див. рис. 2.5, дод. И, К), слід зазначити, що сьогодні його діяльність проходить залежно від бачення завдань і розв’язання проблем у галузі охорони довкілля начальником управління, а також від дій місцевої державної влади.

У той же час, частина з функцій в галузі охорони природного середовища, державного контролю, екологічного моніторингу, регулювання використання окремих видів природних ресурсів виконують інші територіальні підрозділи спеціально уповноважених центральних органів виконавчої влади таких, як Міністерства охорони здоров’я, Міністерства аграрної політики, Міністерства промислової політики, Міністерства палива й енергетики, Міністерства транспорту, Міністерства з питань надзвичайних ситуацій і захисту цивільного населення та ряд інших, а також державні комітети України по лісовому, водному, рибному господарствах, земельних ресурсах і ін..

До структури управління охороною довкілля належать і функціональні органи: Сумська регіональна митниця, обласне управління державтоінспекції МВС України в області, обласний державний центр стандартизації, метрології та сертифікації. Основний напрямок діяльності цих органів управління полягає у нагляді та контролі за дотриманням правил і норм екологічної безпеки в усіх сферах життєдіяльності населення.

Іншим органом виконавчої влади, що здійснює управління природоохоронною діяльністю в регіоні, є обласна державна адміністрація – орган виконавчої влади середньої ланки, що діє на підставі Закону України

„Про місцеві державні адміністрації” [57]. До повноважень місцевих державних адміністрацій в галузі використання й охорони земель, природних ресурсів і охорони навколишнього природного середовища відноситься:

- розробка й забезпечення виконання обласних і районних програм раціонального використання земель, лісів, підвищення родючості ґрунтів, які перебувають у державній власності, регіональних екологічних програм, внесення пропозицій щодо державних екологічних програм;

- вживання заходів по відшкодуванню збитку, нанесеного порушенням законодавства про охорону природи з боку підприємств, установ, організацій і громадян;

- внесення пропозицій про організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення;

- інформування населення про екологічно небезпечні аварії, стан навколишнього природного середовища і вжиті заходи, організацію робіт з ліквідації наслідків аварій;

- внесення пропозицій щодо змін у діяльності підприємств і організацій, незалежно від форми власності, у випадку порушення чинного природоохоронного законодавства.

Крім цього, місцеві державні адміністрації забезпечують виконання державних програм охорони навколишнього середовища, здійснюють державний контроль за використанням і охороною земель, лісів, надр, води, атмосферного повітря, рослинного й тваринного світу та інших природних ресурсів, виконанням санітарних правил збору, утилізації й поховання промислових, побутових та інших відходів.

Аналіз організаційної структури місцевих державних адміністрацій показав, що в складі структурних підрозділів обласної й районної адміністрацій відсутні управління, відділи, пов'язані із забезпеченням цілей охорони природи, раціональним використання природних ресурсів, їхнім відтворенням, створенням умов для екологічно збалансованого економічного й соціального розвитку території [133]. Лише у функції деяких галузевих управлінь і відділів

обласної і районних державних адміністрацій частково включені завдання, пов'язані з охороною природи і природокористуванням. Наприклад, до повноважень управління сільського господарства і продовольства обласної держадміністрації належить сприяння гарантуванню екологічної безпеки при розробці та здійсненні заходів щодо безпечного ведення сільськогосподарського виробництва на екологічно забруднених землях; управління економіки – бере участь у розробці й впровадженні економічного механізму охорони природного середовища, використання вторинних ресурсів, здійснює організаційно-методичне керівництво, координує діяльність структурних підрозділів місцевих держадміністрацій з питань розробки прогнозів і програм екологічного й соціального розвитку області, районів і міст, включаючи прогнози й програми в галузі збереження довкілля; фінансове управління, разом з органами державної податкової служби, контролює надходження і витрати коштів з відповідних бюджетів та з обласних і районних фондів охорони навколишнього природного середовища (ФОНПС); управління охорони здоров'я забезпечує виконання вимог, що ставляться до здоров'я населення у зв'язку зі станом природного середовища. Ряд питань, що стосуються науково-технічної забезпечення природоохоронної діяльності в регіоні вирішує управління промисловості, енергетики, транспорту й зв'язку.

При обласній держадміністрації функціонує ще ряд утворень, які беруть активну участь у прийнятті рішень з питань охорони природного середовища. Насамперед, це обласна комісія з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій, яка є постійно діючим органом, що координує діяльність місцевих органів виконавчої влади, пов'язану з безпекою та захистом населення і територій, реагуванням на надзвичайні ситуації природного і техногенного походження; обласна комісія з питань поводження з відходами, й обласна комісія з безпеки дорожнього руху та екологічної безпеки транспортних засобів, які є дорадчими колегіальними органами з питань охорони природного середовища в області.

Відповідно до чинного законодавства України [57, 58], управління в сфері

охорони навколишнього природного середовища на відповідних територіях здійснюють і органи місцевого самоврядування: обласні, районні, районні в містах, міські, селищні та сільські ради, сільські, селищні, міські голови, виконавчі органи сільської, селищної, міської, районних у містах рад, територіальні громади, органи самоорганізації населення.

Повноваження органів місцевого самоврядування у сфері збереження довкілля – це визначені Конституцією та законами України, іншими правовими актами права та обов'язки територіальних громад, органів місцевого самоврядування із здійснення завдань та функцій місцевого самоврядування. Територіальна громада здійснює свої повноваження як безпосередньо, так і через обрані нею органи, що разом із громадою складають систему місцевого самоврядування.

Органи місцевого самоврядування та їх виконавчі органи:

- забезпечують реалізацію екологічної політики України, екологічних прав громадян;
- організовують розробку місцевих екологічних програм та затверджують їх;
- у разі потреби організовують екологічну експертизу;
- визначають порядок оплати та розміри платежів за забруднення довкілля;
- погоджують плани підприємств, організацій, установ з питань захисту довкілля та використання природних ресурсів;
- інформують населення про стан природного середовища тощо.

Законом також регламентовані повноваження виконавчих органів сільських, селищних і міських рад з питань охорони природного середовища, зокрема, здійснення контролю за дотриманням земельного та природоохоронного законодавства, використанням та охороною земель, природних ресурсів загальнодержавного значення, відновленням лісів, визначення території для складування, зберігання або розміщення виробничих, побутових та інших відходів і ін.

Районні й обласні ради вирішують питання про видачу дозволу на

спеціальне використання природних ресурсів відповідно районного або обласного значення. До їх повноважень належить встановлення правил користування водозабірними спорудами, зон санітарної охорони джерел водопостачання, обмеження або заборона використання підприємствами питної води в промислових цілях, прийняття рішень про організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні [61]. Законодавство наділяє місцеві ради функціями управління, зокрема, організації і контролю тощо. У функціях місцевих рад у галузі охорони довкілля розкривається призначення цих інституцій не тільки як представницьких органів. Саме ці аспекти втілюються у конкретні напрями і види діяльності рад щодо виконання поставлених завдань. Відповідно до Концепції сталого розвитку населених пунктів [131] основними заходами з реалізації державної політики у цій сфері є забезпечення раціонального використання природних ресурсів, формування повноцінного життєвого середовища у населених пунктах, захист від несприятливих природних явищ, запобігання виникненню техногенних аварій тощо.

Міські ради можуть здійснювати й ряд інших повноважень відповідно до законодавства України. Так, згідно зі ст. 33 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” [58], місцеві ради:

- надають згоду на розміщення на відповідній території нових об'єктів, сфера екологічного впливу діяльності яких, згідно з діючими нормативами, включає таку територію;

- приймають у межах, визначених законом, рішення з питань боротьби із стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність.

Деякі питання у галузі охорони довкілля виконавчі інституції рад реалізують у процесі здійснення інших функціональних повноважень, наприклад:

- вирішення питань збирання, транспортування, утилізації та знешкодження побутових відходів (власні);

- скасування виданих дозволів на експлуатацію об'єктів у випадку порушення вимог екологічної безпеки (делеговані);
- здійснення контролю за станом житлового фонду незалежно від форм власності в місцях, що зазнають впливу небезпечних природних і техногенних явищ (делеговані);
- визначення розмірів відшкодувань юридичними особами за екологічну шкоду (власні).

Важливі повноваження мають виконавчі комітети міських рад (за винятком міст районного значення) щодо координації дій на відповідній території місцевих спеціально уповноважених державних органів управління з охорони природи – територіальних органів Міністерства охорони навколишнього природного середовища України, Державного комітету України з земельних ресурсів, Державного комітету України з водного господарства, Державного комітету лісового господарства України (ч. 2 ст. 33 Закону [56]). Ця координація реалізується через залучення виконавчими комітетами вище вказаних спеціально уповноважених інституцій, об'єднання зусиль всіх численних органів, які здійснюють управлінські функції в галузі екології та природних ресурсів для:

- розробки міських екологічних програм;
- узгодження лімітів природокористування на території міст;
- ініціювання здійснення комплексних перевірок виконання природоохоронного законодавства на підприємствах тощо.

У результаті дослідження було встановлено, що у Сумському регіоні в органах місцевого самоврядування та їх виконавчих комітетах відсутні підрозділи, які б здійснювали вищезазначені функції.

Особлива роль у прийнятті рішень з питань охорони природного середовища та раціонального використання природних ресурсів належить сільському, селищному, міському голові, який гарантує здійснення відповідних повноважень органів місцевої виконавчої влади, дотримання вимог законодавства у цій сфері, організовує роботу відповідної ради та її

виконавчого комітету, підписує їх рішення, виконує інші координуючі, виконавчо-розпорядчі та контролюючі функції.

Відповідно до повноважень та компетенції місцеві ради можуть створювати спеціальні підрозділи, які контролюють виконання природоохоронного законодавства організаціями, установами та підприємствами у межах своєї території. Це можуть бути різноманітні структурні утворення (служби, спільні, комунальні підприємства тощо), які утворюються представницькими органами міських громад різних ієрархій.

Доречно зауважити, що на практиці посадові особи недостатньо використовують визначені законодавством права для виконання покладених на них повноважень. На нашу думку, це зумовлено як відсутністю відповідних знань у сфері екологічного права, так і недосконалістю чинного законодавства (дублювання функцій, перехрещення повноважень, невизначеність щодо предмету відання тощо). Однак необхідно відзначити, що формування повноцінного якісного середовища для життєдіяльності його мешканців здійснюється все ж таки органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами.

Виходячи з вищевикладеного, можна зробити висновок, що в Сумській області сформовано розгалужену, хоча і недостатньо дійову, структуру регіональних і місцевих органів управління у галузі охорони природного середовища та раціонального використання природних ресурсів.

Регіональне управління охороною навколишнього природного середовища потребує не лише нормативно-правового забезпечення, яке створюється відповідними органами державної влади та управління задля створення умов щодо реалізації конституційного права громадян на безпечне довкілля. В сучасних умовах регіональне управління охороною природного середовища набуває нової якості – інтеграції всіх його видів як одного цілого в межах регіону. Це має забезпечувати регіональну цілісність соціально-економічного розвитку та природно-господарську збалансованість.

Головним ланцюгом у досягненні рівноваги між оточуючим

середовищем, раціональним використанням, відтворенням природних ресурсів і середовищем життєдіяльності населення регіону, на наш погляд, повинна стати організація взаємовідносин місцевої влади і природокористувачів на основі запровадження дійових інструментів механізму управління в цій сфері. Можна стверджувати, що сьогодні, на рівні управління територією, в Україні сформувалась певна система механізмів управління збереженням природного середовища. Це переважно економічні і адміністративно-правові механізми, а також механізми, що ґрунтуються на переконаннях та інформації (рис. 2.6). При цьому слід врахувати, що між цією групою механізмів не завжди існує чітке розмежування, оскільки деякі з них на практиці важко класифікувати через присутність інших елементів.

Основною метою реалізації економічного механізму управління охороною природного середовища та природокористуванням є забезпечення саморегулювання регіональної економічної системи, що включає екологічну безпеку за рахунок дії економічних важелів та стимулів, які орієнтовані на мінімізацію антропогенного навантаження. У Законі України „Про охорону навколишнього природного середовища”, як відомо, розкрито економічний механізм забезпечення охорони довкілля, який визначає:

- економічні заходи забезпечення охорони навколишнього природного середовища;
- фінансування заходів щодо охорони навколишнього природного середовища;
- плату за спеціальне використання природних ресурсів на основі нормативів і лімітів їх використання;
- плату за забруднення навколишнього природного середовища на основі лімітів викидів і скидів забруднювальних речовин та розміщення відходів виробництва;
- плату за погіршення якості природних ресурсів у результаті володіння й користування на основі лімітів;
- розподіл платежів за використання природних ресурсів, забруднення

навколишнього природного середовища;

- позабюджетні фонди охорони навколишнього природного середовища для фінансування відповідних заходів;
- стимулювання раціонального природокористування, ефективності охорони навколишнього природного середовища;
- екологічне страхування.

Реалізація економічних механізмів в управлінні охороною навколишнього природного середовища забезпечується через економічні важелі впливу, які включають:

- взаємозв'язок управлінської, науково-технічної та господарської діяльності підприємств і організацій з ефективним використанням природних ресурсів та здійсненням заходів щодо охорони природного середовища;
- визначення джерел фінансування природоохоронних заходів;
- установлення нормативів і величини зборів за використання природних ресурсів, викидів і скидів шкідливих речовин у навколишнє середовище, розміщення відходів у природному середовищі;
- установлення лімітів за використання природних ресурсів, викидів, скидів забруднюючих речовин у природне середовище, утворення й розміщення відходів;
- відшкодування збитків, викликаних порушенням природоохоронного законодавства;
- надання підприємствам, організаціям і громадянам податкових, кредитних пільг при здійсненні ними ефективних заходів щодо охорони природи, впровадженню маловідходних, ресурсо- і енергозберігаючих технологій.

Одним із суттєвих економічних важелів ОПС можна вважати збір за забруднення навколишнього природного середовища: викиди в атмосферне повітря забруднюючих речовин стаціонарними та пересувними джерелами забруднення; скиди забруднюючих речовин безпосередньо у водні об'єкти; розміщення.

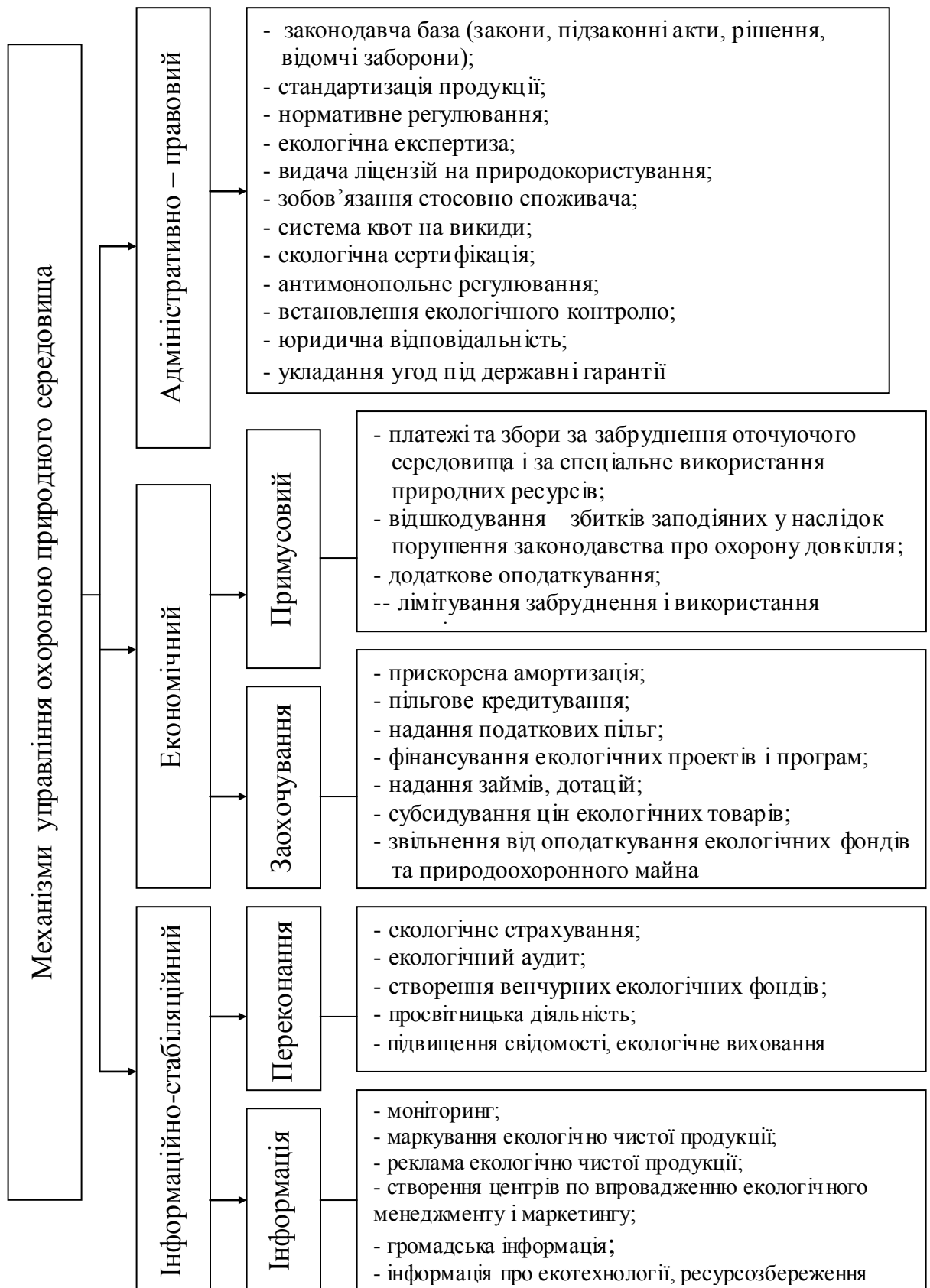


Рис. 2.6. Наявна система механізмів державного управління охороною природного середовища

Базові нормативи збору за забруднення природного середовища у рамках встановлених лімітів визначаються згідно з наказом Мінприроди. Збір за розміщення відходів розраховується на базі встановлених нормативів з урахуванням розміщення та типу сміттєзвалища. Правила встановлення збору за викиди та скиди забруднюючих речовин і розміщення відходів у природному середовищі, а також стягнення відповідних платежів з підприємств, установ і організацій регулюється Порядком встановлення нормативів збору за забруднення навколишнього природного середовища і стягнення цього збору [137]. Збір за забруднення навколишнього природного середовища направляється у фонд охорони навколишнього природного середовища (ФОНПС) та перерозподіляється за рівнями управління таким чином: 10 % – місцевий рівень, 25 % – регіональний рівень (область, Автономна Республіка Крим), 65 % – національний рівень (державний ФОНПС).

З уведенням механізмів збору (плати) за забруднення навколишнього природного середовища реалізовано важливий природоохоронний принцип „забруднювач та споживач платить”, як економічний принцип компенсації витрат, пов’язаних з боротьбою із забрудненням довкілля. Тепер забруднювачі відшкодовують витрати, пов’язані з попередженням забруднення навколишнього середовища.

Забезпечення зацікавленості, вигідності для підприємств та його працівників у природоохоронній діяльності досягається за допомогою правильного використання технологій матеріального стимулювання. При цьому застосовуються не лише заохочувальні заходи, а й покарання.

До заохочувальних заходів, що сьогодні застосовуються, належать:

- встановлення податкових пільг (сума прибутку, з якого стягується податок, зменшується на величину, що повністю або частково відповідає природоохоронним видаткам);

- звільнення від оподаткування екологічних фондів та природоохоронного майна;

- застосування заохочувальних цін та надвишок на екологічно чисту

продукцію;

- застосування пільгового кредитування підприємств, котрі ефективно здійснюють охорону довкілля (зниження відсотка за кредит або безпроцентне кредитування);

- запровадження спеціального додаткового оподаткування екологічно шкідливої продукції, що випускається із застосуванням екологічно небезпечних технологій;

Дійовими засобами збереження якісного стану природного середовища є система жорстких екологічних лімітів та нормативів, тобто екологічних стандартів (норм, правил, вимог). Основною метою встановлення таких стандартів є забезпечення якості природного середовища, раціонального використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки регіону.

Слід зазначити, що питання екологічного нормування та стандартизації мають правове оформлення. Згідно зі ст. 33 Закону України „Про охорону навколишнього природного середовища” [61] систему екологічних нормативів складають:

- нормативи екологічної безпеки;
- гранично-допустимі викиди та скиди у НПС забруднюючих речовин, рівні шкідливого впливу фізичних та біологічних факторів.

Важливим інструментом управління охороною довкілля є фінансування природоохоронних заходів, у тому числі заходів щодо зниження впливу забруднення природного середовища на здоров'я населення, оперативного реагування на ускладнення екологічної ситуації в природному середовищі, яке здійснюється через Державний та місцеві фонди охорони навколишнього природного середовища (ФОНПС) згідно з Положенням про Державний фонд охорони навколишнього природного середовища та відповідно до Переліку видів діяльності, що належать до природоохоронних заходів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 17.09.1996 р. № 1147 [138, 139].

Головним завданням цих фондів є:

- створення незалежного від державного та місцевих бюджетів

централізованого джерела фінансування природоохоронних заходів і робіт;

- фінансування та кредитування програм та науково-технічних проектів, спрямованих на поліпшення якості навколишнього середовища та забезпечення екологічної безпеки населення;
- мобілізація фінансових ресурсів на природоохоронні заходи програми;
- економічне стимулювання раціонального природокористування, впровадження екологічно чистих технологій;
- сприяння розвитку екологічного виховання й освіти.

Крім вищезазначених інструментів управління оздоровленням природного середовища, сьогодні використовуються: податки, фінансова допомога, кредити на обмеження викидів, квоти, допуски чи граничні показники рівня забруднюючого викиду, ліцензії, створення організаційно-економічних умов для інноваційного підприємництва в природоохоронній сфері, виробництво екотехніки та екотехнологій, утилізації відходів, розвиток екологічного аудиту, становлення екологічного менеджменту тощо.

При цьому дослідження показали, що фінансово-економічні важелі управління в нинішніх економічних умовах спрацьовують за умови встановлення стимулу щодо економічної зацікавленості підприємств у необхідному зростанні витрат на захист довкілля.

Не менш важливе значення в управлінні охороною природного середовища на сьогодні має і адміністративно-правовий механізм, який являє собою систему адміністративних та правових важелів, що застосовуються для управління еколого-економічними правовідносинами, спрямованими на забезпечення екологічної безпеки, охорони природного середовища та ефективного використання природних ресурсів у регіоні.

Адміністративно-правовий механізм управління суттєво впливає на екологічну поведінку суб'єктів господарської діяльності та фізичних осіб через законодавство та інституційні установи регіону, не залишаючи забруднювачу вибору: він зобов'язаний підкоритися або підлягає покаранню. Переважно обмежується діяльність господарюючих суб'єктів у формі правил, вимог,

стандартів або визначення, дозволеного способу поведінки. Центральним важелем управління цієї групи засобів, зазвичай, вважаються санкції.

Систему адміністративно-правових важелів управління ОНПС, які застосовуються до природокористувачів складають:

- екологічні стандарти, що характеризують безпечний стан довкілля: встановлення гранично допустимих концентрацій речовин в атмосферному повітрі чи воді;

- обмеження кінцевого негативного екологічного впливу на довкілля (забруднення, інші види шкідливого впливу). До них належать ліміти викидів і скидів забруднюючих речовин в навколишнє природне середовище, утворення і розміщення промислових відходів та інші види шкідливого впливу;

- технологічні стандарти, спрямовані на попередження негативного екологічного впливу: обов'язкове застосування так званої „найкращої наявної технології”, нормативи використання природної сировини;

- засоби, які дозволяють/забороняють екологічно небезпечну діяльність або продукцію: дозволи, ліцензії, заборона діяльності або продукції;

- заходи, що визначають майнові права: квоти на видобування природних ресурсів, квоти на забруднення, законодавче закріплення прав власності;

- підтвердження високих екологічних властивостей товару у формі екологічного маркування продукції та її екологічної сертифікації, що сприяє збільшенню обсягів продажу;

- застосування міжнародних стандартизованих підходів до здійснення природоохоронної діяльності на підприємстві та екологічного аудиту, що сприяє поліпшенню іміджу фірми;

- участь у природоохоронних програмах (галузевих, державних, регіональних) з метою поліпшення іміджу та одержання певних переваг, наприклад, у формі лобювання інтересів підприємства (галузі), розміщення держзамовлення тощо.

Адміністративно-правовий механізм управління збереженням довкілля на регіональному рівні реалізуються за допомогою таких способів досягнення

мети, як: регламентування, нормування, інструкціонування і інформування (див. рис. 2.6).

Адміністративно-правове регламентування здійснюється за допомогою законів, постанов, указів, рішень, положень, які створюють правову основу впливу на об'єкт управління. Сьогодні в Україні сформувалася достатня низка нормативно-правових актів, які регулюють майже усі аспекти охорони навколишнього середовища і використання природних ресурсів (Додаток М).

У сучасних умовах (і на найближчі 15 років) провідне значення, поряд з економічним та адміністративно-правовим механізми управління охороною довкілля, має інформаційно-стабілізаційний механізм захисту природного середовища. Йдеться про заходи органів державної влади та місцевого самоврядування, спрямовані на переконання та інформування громадськості. Це зокрема, просвітницька діяльність, підвищення свідомості, екологічне виховання, технології ресурсозбереження, екоаудит та екомаркування, укладання угод та проведення різноманітних екологічних програм тощо.

2.3. Суперечності в сфері управління охороною природного середовища на регіональному рівні

Система управління охороною природного середовища, що склалася в Україні та регіонах, як показали проведені нами дослідження, є недосконалою і породжує цілу низку суттєвих недоліків і суперечностей, які підсилюються умовами соціально-економічної трансформації суспільства.

При цьому слід зауважити, що значна частина цих недоліків, перейшла від старої адміністративно-командної системи господарювання, оскільки тривалий час економіка будувалася централізовано зі значними структурними диспропорціями в розміщенні продуктивних сил, які призвели до значного

перевищення рівня техногенного навантаження на природне середовище, зокрема, в Сумській області у порівнянні з розвинутими країнами.

Тривалий час в державній та регіональній політиці по відношенню до природи можна було спостерігати певний дуалізм: з одного боку, ніби-то очевидна активна законодавча та правова діяльність в цій галузі, а з іншого – вся господарська практика держави в особі державних та місцевих органів влади була суцільним порушенням та відхиленням від норм природоохоронного законодавства. В кінцевому підсумку це призвело не тільки до нагромадження великої кількості складних екологічних питань, а й до суперечностей в самій системі організації управління та контролю охороною природного середовища.

Серед головних причин, що призвели до негативного стану в системі управління даною галуззю, слід відзначити багаторазове, протягом останніх років, реформування Міністерства охорони навколишнього природного середовища. Кожна чергова реорганізація передбачала здійснення заходів, що пов'язані зі створенням чи ліквідацією підрозділів, уточненням їх повноважень, переглядом граничної чисельності працівників, а також внесенням змін до чинних законодавчих актів. Ще й дотепер немає чіткого бачення організаційної структури як державних виконавчих інституцій у досліджуваній сфері, так і регіональних. Про це свідчить і відсутність спеціально уповноваженого органу центральної виконавчої влади, який мав би достатні організаційно-фінансові важелі та інформаційні можливості для здійснення комплексного управління природними ресурсами. Проте такі повноваження могло б здійснювати Міністерство охорони навколишнього природного середовища України.

Необхідно додати й те, що в Україні дуже пізно було створено і саме Міністерство охорони навколишнього природного середовища (Мінприроди), формування якого відбувається в дуже складних соціально-економічних умовах. Постійно відчувається великий опір цьому процесу, бажання певних сил обмежити сферу діяльності Мінприроди лише функцією інспектування. Дехто пропонує вивести зі сфери інспекційного контролю Мінприроди цілу

низку природних ресурсів шляхом передачі функцій державного контролю щодо їх використання до інших структур. Існують спроби відокремити функцію охорони навколишнього природного середовища від функцій управління природними ресурсами, що спрямовані не тільки на блокування адміністративної реформи, а й унеможливають покращання стану довкілля і, як наслідок, гальмують прогресивний розвиток України на засадах екологічної безпеки, що в XXI столітті стане визначальною. Тому потрібно якомога швидше забезпечити становлення Мінприроди як повноцінного головного органу в системі центральних органів виконавчої влади для реалізації державної політики в галузі екології та природних ресурсів.

Аналіз існуючої системи управління охороною природного середовища та використанням природних ресурсів, що склалася на Сумщині, дозволяє виявити низку суперечностей, які можна об'єднати в такі групи:

- організаційно-управлінські;
- фінансово-економічні;
- нормативно-правові;
- професійної освіти та підготовки кадрів;
- інформаційного забезпечення.

Однією з найбільших перешкод на шляху до подолання суперечностей в екологічній сфері є, на нашу думку, неефективність організаційно-управлінської системи охорони природного середовища в регіоні.

Зокрема, існуюча сьогодні система ОПС на регіональному рівні, як зазначалося в п. 2.2 дисертації, представлена сукупністю органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, на наш погляд, породжує складнощі у розподілі повноважень та відповідальності, викликає дублювання окремих функцій, ускладнює координацію й погодженість у їх діях та у взаємодії з місцевими органами влади при забезпеченні інтеграції управління економікою з природоохоронним управлінням на даній території. Завдання охорони природного середовища найчастіше сприймається вузько: як скорочення викидів, скидань забруднюючих речовин, збереження пам'яток

природи тощо, а проблема раціонального використання ресурсів взагалі відсувається на другий план.

Дані висновки підтверджуються аналізом роботи органів місцевої державної влади і місцевого самоврядування в галузі охрани довкілля (див. п. 2.2), а також дослідженням їхньої взаємодії з територіальними підрозділами Міністерства охороною навколишнього природного середовища України, з іншими органами державного управління на місцях і неурядовими організаціями.

Наприклад, аналіз організаційної структури місцевих державних адміністрацій показує, що в складі структурних підрозділів обласної і районної адміністрацій відсутні управління чи відділи, пов'язані із забезпеченням цілей охорони природи, раціональним використанням природних ресурсів, їхнім відтворенням, створенням умов для екологічно збалансованого економічного й соціального розвитку території [133]. В той же час до функцій ряду галузевих управлінь і відділів обласної та районної державної адміністрацій (сільського господарства і продовольства, економіки, фінансового, зовнішніх відносин і зовнішньоекономічної діяльності, охорони здоров'я, промисловості, енергетики, транспорту й зв'язку) частково включені завдання, пов'язані з охороною природи й природокористуванням.

Органи місцевого самоврядування всіх рівнів, відповідно до чинного законодавства України [55, 57, 58, 60, 61, 66], також здійснюють управління у сфері охорони навколишнього природного середовища. Але в практичній діяльності вони вирішують обмежене коло питань. Постійні комісії з охорони природи й раціонального використання природних ресурсів, що створюються у складі обласних, районних і міських рад, є надзвичайно маловпливовими, тим самим обмежується вирішення екологічних проблем окремої території. Непоодинокими є випадки їхнього формального ставлення до природоохоронних вимог у поточній діяльності. Підтвердженням цьому є той факт, що із майже 500 рішень, прийнятих Сумською обласною радою протягом 2001 – 2005 років, лише 25 стосувались питань охорони довкілля, з яких 50 % –

це рішення про зміни до кошторису видатків обласного фонду охорони навколишнього природного середовища. Більш того, в останні роки спостерігається тенденція до перебирання місцевою владою невластивих їй функцій, що належать до компетенції спеціально уповноважених органів Мінприроди на місцях – Державного управління охорони навколишнього природного середовища.

Усе зазначене спричиняється, на наш погляд, колізіями між природоохоронним законодавством та законодавством про місцеве самоврядування. Наслідком такого стану є зниження ефективності будь-яких природоохоронних ініціатив на місцевому рівні.

Загалом, органи місцевої влади у своїй більшості виявляють пасивність щодо здійснення природоохоронних заходів, розробки місцевих планів природоохоронних дій, займають споживацьку позицію у вирішенні питань фінансового і матеріально-технічного забезпечення охорони природного середовища. До того ж у структурі виконавчих комітетів рад системи місцевого самоврядування, як правило, відсутні самостійні підрозділи, пов'язані з управлінням охороною природного середовища.

Таким чином, незважаючи на те, що охорона природного середовища і раціональне використання природних ресурсів є основним пріоритетним напрямком державної політики в регіоні, її реалізація не забезпечується діючою структурою і функціями системи місцевої державної влади і місцевого самоврядування, хоча повнота владних повноважень і ресурси зосереджені саме в цих органах і вони об'єктивно повинні нести відповідальність за екологічно збалансоване природокористування та якість довкілля.

Найбільший інтерес, з точки зору державного управління охороною природного середовища в регіоні, становить діяльність спеціально уповноваженого державного органу виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища, а також розмежування його повноважень з іншими органами державного управління (управлінням земельних ресурсів, водного та лісового господарства). На підставі аналізу

роботи цього органу, можна відзначити ряд хронічних недоліків, насамперед, гостра потреба в оптимізації нормативно-правової бази і самої організації діяльності управління та діючого у його складі такого важливого державного органу, як державна екологічна інспекція. Повноваження цих органів у загальних рисах визначено Законом України „Про охорону навколишнього природного середовища”, законодавчими актами (кодексами, законами) про охорону і використання землі, вод, лісів, надр, тваринного і рослинного світу.

Зокрема, будучи спеціалізованим державним органом виконавчої влади на регіональному рівні, державне управління охорони навколишнього природного середовища підпорядковується Міністерству охорони навколишнього природного середовища, а як регіональний орган, має вступати у службові відносини з обласною державною адміністрацією (див. рис. 2.5), відтак, опиняється під подвійним підпорядкуванням, що звісно впливає на якість виконання визначених законодавством повноважень.

Разом з тим регіональні екологічні інспекції (обласна, міська, районні, міжрайонні), які здійснюють державний екологічний контроль у регіоні, потрапляють під потрійне підпорядкування (Державній екологічній інспекції, виконують доручення начальника управління охорони навколишнього природного середовища та обласної державної адміністрації тощо), що значною мірою перешкоджає здійсненню ефективного управління і зводить їх функції до стану „кишенькової інспекції”. Підтвердженням цьому є інформація стосовно здійснення державного контролю за ОПС, що наведена в таблиці 2.1.

Як свідчать дані таблиці 2.1, у результаті втручання органів місцевої державної влади в діяльність місцевих екологічних інспекцій Сумщини, через неузгодженість повноважень, у 2004 році до державного бюджету не надійшло понад 25 тис. грн адмінштрафів та не реалізовано 27 позовів на суму понад 1332 тис. грн.[158]. У той же час, як вже зазначалося (див. п. 2.2), функції контролю здійснюють і інші територіальні підрозділи спеціально уповноважених центральних органів виконавчої влади, що викликає неузгодженість та дублювання управлінських функцій відомствами, поєднання

ними завдань державного управління з господарською діяльністю [132].

Таблиця 2.1

Державний контроль за дотриманням вимог
природоохоронного законодавства

№ з/п	Назва заходу	Рік	
		2003	2004
1	Виявлено порушень	8127	8432
2	Видано приписів	8127	8432
3	Притягнуто до адміністративної відповідальності (разом з адмінкомісіями), чол.	1476	1768
4	Накладено адміністративних стягнень, тис.грн	83,0	99,7
5	Стягнуто штрафів, тис.грн	55,5	75,5
6	Пред'явлено позовів, шт.	135	113
7	Пред'явлено позовів на суму, тис. грн	595,1	1388,1
8	Стягнуто позовів, шт.	89	86
9	Стягнуто позовів на суму, тис. грн	132,3	55,3

Слід відзначити також слабкість організації розвитку системи моніторингу стану навколишнього середовища. Незважаючи на те, що в останні роки розвиток системи моніторингу стану навколишнього середовища був одним із пріоритетних напрямків фінансування і матеріально-технічна база багатьох органів управління в галузі охорони природного середовища та використання природних ресурсів значно покращилася, на більшості великих підприємств, як і раніше, відсутні системи автоматизованого контролю викидів забруднюючих речовин. Викиди забруднюючих речовин визначаються переважно розрахунковим методом на основі даних про витрати сировини і обсягу випуску готової продукції. Інструментальний контроль викидів забруднюючих речовин проводиться інспекціями Державного управління охорони навколишнього природного середовища епізодично і не з усіх інгредієнтів. Виняток складають тільки великі промислові підприємства, що мають власні санітарно-гігієнічні лабораторії. Як наслідок, картина про реальні викиди підприємств і екологічну ситуацію в регіоні подається неповно, фрагментарно.

У підприємств, у ряді випадків, з'являється можливість занижувати розміри платежів і ухилятися від них за так звані „залпові” викиди і скидання забруднюючих речовин. Фактично неналежний розвиток системи моніторингу щодо стану навколишнього середовища провокує підприємства до порушення природоохоронного законодавства.

Іншим прикладом вад є переважання, домінування індустріальних цінностей над екологічними; відсутність спільних для різних органів влади орієнтирів і критеріїв сталого розвитку.

Окрім зазначених вад нинішньої системи управління охороною довкілля і використання природних ресурсів, слід назвати ще й такі: невизначеність повноважень щодо управлінських функцій того чи іншого органу управління ОПС; відсутність чітких розмежувань діяльності органів, що мають схожі та однакові функції; непрозорість, недосконалість чи відсутність функцій та важелів управління, потрібних в умовах ринкових відносин; низький рівень відповідальності, а в багатьох випадках – її відсутність; місцеві ради реєструють підприємства без висновків екологічної експертизи, яка необхідна для визначення впливу майбутньої діяльності підприємства на навколишнє природне середовище; дуже часто трапляється, що юридична адреса підприємства не співпадає з фактичною адресою розташування об'єкту виробництва, чим ускладнюється діяльність екологічних інспекторів по перевірці дотримання вимог екологічного законодавства підприємствами, установами та організаціями. Слід зазначити ще й те, що державні підприємства, які створені за часів Радянського Союзу, сьогодні більшість із них перетворено на акціонерні товариства, мають повну документацію по природоохоронній діяльності. Разом з тим, більшість щойно створених комерційних підприємств такої документації не мають, а їх керівники віддають перевагу сплаті штрафів за порушення вимог екологічного законодавства, бо розміри штрафів незначні, а затрати на оформлення документації досить високі.

Розглядаючи фінансово-економічні прогалини в управлінні природоохоронною діяльністю, слід зазначити, що вони пов'язані з дією

фінансово-економічного механізму управління ОПС, який, як свідчать дослідження, неспроможний сьогодні зацікавити товаровиробників у виконанні природоохоронних заходів за рахунок власних коштів, недостатньо ефективно та оперативно реагує на динаміку економічних та екологічних процесів у регіоні та не поєднується у повній мірі з іншими економічними показниками і важелями господарської діяльності.

Це зумовлено, на нашу думку, рядом чинників, у тому числі політичними та господарськими прорахунками протягом трансформаційного періоду, репродукуванням застарілих підходів колишньої командно-адміністративної системи. Причому, розгортається процес формування економічного механізму природоохоронного управління одночасно із становленням нових, якісно інших ринкових відносин. Крім того, немало економічних інструментів природоохоронної діяльності сьогодні в Україні існують лише на рівні законодавчих положень та не мають дійових процедур для реалізації, тому їх можна з повним правом назвати віртуальними. Таким чином, складається враження, що держава переважно декларує вирішення завдань збереження довкілля.

Як свідчить практика, фактично всі види платежів, що пов'язані з охороною навколишнього середовища та природокористуванням, відповідно до Закону України про Державний бюджет, зараховують до бюджетів повністю, незалежно від цільового призначення, тобто вони є способами збільшення коштів у прибутковій частині державного та місцевих бюджетів. Це призводить до того, що з року в рік надходження зборів за спеціальне використання природних ресурсів, спрямовуються до бюджету не цільовим призначенням на природоохоронні заходи, як це визначено у статті 46 Закону України „Про охорону навколишнього природного середовища” [61], а „розчиняються” у його дохідній частині. Отже, спостерігається повне нехтування вимогами вищевказаного закону в частині цільового їх використання для фінансування природоохоронних витрат, пов'язаних із відтворенням та підтриманням природних ресурсів у належному стані.

Чинним законодавством сьогодні не встановлено процедуру акумулювання та цільового використання цих коштів і відповідно видатки природоохоронного розділу „Охорона навколишнього природного середовища та ядерна безпека” Державного бюджету не відносяться до захищених статей бюджету. Внаслідок цього рівень фінансування заходів щодо охорони та відтворення природного середовища не адекватні ступеню їх використання та виснаження. А це великі кошти, які конче потрібні на виконання робіт по запобіганню, зменшенню та усуненню забруднення навколишнього природного середовища. Саме завдяки платежам (податкам) за природокористування у держбюджет, наприклад, природокористувачі Сумщини щорічно перераховують 20 – 25 млн. грн, при цьому з держбюджету на природоохоронні заходи кошти області не повертаються. Такий стан не сприяє позитивному вирішенню природоохоронних завдань в регіоні. Фактично бюджетні доходи від природокористування широко використовуються для усунення перекосів соціально-економічного розвитку. Головною причиною є те, що Міністерство фінансів щорічно при формуванні видатків Державного бюджету не встановлює нормативи відрахувань від загальнодержавних податків і зборів на охорону навколишнього природного середовища до місцевих бюджетів і стримує екологічну політику в регіоні.

Водночас слід наголосити на відсутності чітких критеріїв, на основі яких здійснюється залік вартості виконаних природоохоронних робіт у платежах за забруднення навколишнього середовища і, головне, відсутність критеріїв, на підставі яких ведеться фінансування природоохоронних робіт за кошти фондів охорони навколишнього природного середовища (ФОНПС, екологічний фонд). Існуючі нормативні документи фіксують лише загальний перелік заходів. Наслідком цього стає необґрунтоване фінансування проектів, що мають низьку економічну ефективність, надмірне захоплення розробкою різних програм, на реалізацію яких у регіоні, як з’ясовується згодом, ресурсів свідомо не вистачає, а також дублювання фінансування науково-дослідних робіт, що проводились в інших регіонах. Тим самим

потенційно створюються умови для зловживань у використанні коштів екологічних фондів.

З метою концентрації коштів і посилення контролю за їх цільовим використанням на природоохоронні та ресурсозберігаючі заходи, пов'язані з охороною природного середовища, у 1998 році Законом України „Про внесення змін до Закону України „Про охорону навколишнього природного середовища” і „Про Державний бюджет України на 1998 рік” Верховна Рада України включила Державний фонд охорони навколишнього природного середовища до складу Державного бюджету України, а місцеві ФОНПС - до складу відповідних місцевих бюджетів, а постановою Кабінету Міністрів України від 7 травня 1998 р. № 634 у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 р. № 181 було встановлено Положенням про Державний фонд, яким визначено порядок формування коштів Державного фонду, їх розподіл та контроль за використанням, згідно з цільовим призначенням.

Аналіз розподілу збору за забруднення природного середовища свідчить, що надходження коштів до ФОНПС за бюджетними рівнями, за останні десять років змінювалося не на користь місцевих фондів, що, на нашу думку, суперечить принципу децентралізації управління ОПС (табл. 2.2).

Таблиця 2.2

Розподіл збору за забруднення навколишнього природного середовища за бюджетними рівнями, %

Найменування бюджету	Розподіл надходжень по бюджетах			
	у 1995 р.	до 1998 р.	до 2006 р.	у 2006 р.
Державний	5	10	30	65
Обласний	15	20	50	25
Місцевий	80	70	20	10

Із таблиці 2.2 видно, що з 1995 по 1998 рік на місцевому рівні до ФОНПС надходило 90 % коштів (20 % до обласного, а 70 % – сільських, селищних, міських ФОНПС) від збору за забруднення навколишнього природного середовища, а з 1998 року (з включенням ФОНПС до складу Державного та місцевих бюджетів ФОНПС) по 2006 рік – 70 % (з них 50 % до обласного і 20 % – сільських, селищних, міських ФОНПС), сьогодні – лише 35 % коштів (25 % до обласного і 10 % – сільських, селищних, міських ФОНПС) надходять до місцевого рівня. Це при тому, що 70 – 80 % негативних впливів на довкілля породжується і може бути попереджені чи ліквідовані саме на цьому рівні.

За таких умов стає цілком зрозуміло, чому на місцевому рівні фінансові можливості ФОНПС не дозволяють здійснювати ті практичні природоохоронні заходи, які потребують значних капітальних вкладень, а відтак суттєво впливати на екологічний стан довкілля. Тому ми не розділяємо думку деяких науковців про те, що однією з причин низького рівня ефективності місцевих екологічних фондів є велика їх кількість [16, 88, 92]. На наш погляд, ефективність місцевих фондів буде значно вищою, якщо в їх розпорядженні залишатиметься не 10 % та 25 %, а 70 – 80 % коштів від збору за забруднення навколишнього природного середовища, що дозволить значно дієвіше управляти ОПС.

Постійний дефіцит бюджетів та відсутність юридичної відповідальності за порушення природоохоронного законодавства дає змогу розпорядникам коштів фондів ФОНПС на місцях використовувати їх на соціальні виплати, а не на ліквідацію джерел забруднення, що дискредитує ідею, яка покладена в основу екологічних зборів, посилює небажання природокористувачів платити ці збори і не стимулює місцеві ради до ліквідації джерел забруднення. За даними Сумського обласного державного управління охорони навколишнього природного середовища, в ряді випадків спостерігається невідповідність положень про місцеві фонди охорони навколишнього природного середовища вимогам природоохоронного законодавства: відсутність затверджених в належному порядку кошторисів витрат; нецільове використання коштів; факти

незаконного звільнення підприємств-забруднювачів навколишнього природного середовища від сплати збору.

На сьогодні є відверто вузькою фінансова база даного збору, не охоплюється низка суттєвих видів забруднення довкілля (практично, всі нехімічні забруднення), а існуюча система збору за забруднення навколишнього природного середовища однакова і для дрібних побутових забруднювачів, і для великих підприємств хімічної промисловості. Річні ліміти для підприємств, залежно від шкоди, заподіяної навколишньому середовищу, не визначаються. Натомість вони приблизно встановлюються в законодавстві для регіону та розподіляються між підприємствами у вигляді квоти регіональних граничних параметрів викидів, згідно з конкретним коефіцієнтом і прогнозами виробництва на певний період. Через низькі рівні граничних параметрів підприємства навряд поспішатимуть з інвестиціями в поліпшення якості довкілля. До того ж, рівні платежів вочевидь не наближаються до рівнів покриття заподіяної навколишньому середовищу шкоди, тобто екологічна ефективність цього інструмента є низькою. Це приводить до необґрунтовано великих адміністративних витрат контролюючих органів та низької ефективності контролю. Розміри збору скорочуються через дію інфляційних процесів (відповідні індексації зборів на регулярній основі не проводяться).

Прогалиною у фінансово-економічному механізмі управління оздоровленням природного середовища є низький рівень штрафних санкцій (розмір яких визначається через неоподатковані мінімуми заробітної плати) за порушення природоохоронного законодавства, що не можна вважати виправданим у перехідний період від адміністративної до ринкової економіки. За висновками експертів Світового банку, „штрафи за забруднення природного середовища розглядаються частіше як джерела доходу, а не як засоби для боротьби із забрудненням довкілля” [143, с. XVIII].

Негайного вирішення потребує практика фінансування екологічних програм та природоохоронних заходів. Як свідчать проведені нами дослідження, зазвичай фактичні обсяги фінансування прийнятих

природоохоронних програм значно нижчі за передбачені бюджетом, що не дозволяє в повному обсязі реалізувати природоохоронні проекти. Причому, більша частина цих коштів витрачається переважно на послаблення забруднення, а не для охорони і відтворення природних ресурсів.

Окрім того, в існуючій системі фінансово-економічного механізму управління охороною природного середовища фактично не функціонують інструменти кредитування природоохоронних заходів, пільгового оподаткування та цінового заохочення еколого-конструктивної діяльності. Не набули необхідного розвитку процедури надання субсидій на формування екологічної інфраструктури „зеленої” індустрії, національного ринку екологічних послуг, у тому числі, екологічний аудит і екологічне страхування.

До того ж, як слушно зазначають окремі автори [46], в останні роки в системі природоохоронного управління спостерігається тенденція до девальвації ціннісних параметрів природних ресурсів, тобто погіршується ситуація з урахуванням реальної вартості природних благ [25]. Але така прогресуюча недооцінка екологічної складової, будучи чинником деформації цінних співвідношень на всіх рівнях господарювання, стає перепорою для ресурсозбереження, екологоконструктивної структурної перебудови економіки, екологізації національного господарства, відтак, суперечить проголошеним екологічним пріоритетам і принципам сталого розвитку України.

До того ж, економічний механізм екологічного регулювання характеризується негнучкістю свого інструментарію, який має бути адекватним економічним реаліям, неконструктивністю щодо подолання суперечностей взаємодії суспільства з навколишнім природним середовищем. У свою чергу, такий стан економічного механізму управління охороною довкілля є самостійним чинником нагромадження існуючих і появи та розгортання нових економічних суперечностей, провокуючи їх антагонізм. Цей висновок заслуговує на особливу увагу при аналітичному прогнозуванні можливостей подолати кризові процеси, властиві поточному періоду трансформації української економіки. Проте, як справедливо наголошується у науковій

літературі, „економічні ланки у системі управління все ще залишаються другорядними підрозділами, набір залучених економічних механізмів – надто вузьким, надійність і сталість джерел фінансування (не кажучи вже про їх достатність) – незабезпеченими” [112, с. 69]. Будучи нездатним попередити нагромадження і загострення економічних суперечностей, як відзначає О. Веклич, такий механізм провокує подальший розвиток екологічної невиваженої антропогенної діяльності, руйнацію матеріальної основи суспільного виробництва – його природно-ресурсної бази, отже становить реальну загрозу національним інтересам [16].

Для забезпечення реалізації основних напрямів регіональної природоохоронної діяльності, в Україні вже сформувалася певна нормативно-правова база, проте системності та ефективності законодавчого забезпечення дієвості природоохоронної діяльності досягти ще не вдалося [118]. Якщо взяти до уваги стан природного середовища в державі і стан генофонду, то виявляється, що положення ст. 16 Конституції України щодо забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України і її регіонах, збереження генофонду Українського народу [74] є декларативними і не відповідають реаліям сьогодення. Однією з причин цього, на нашу думку, є той факт, що чинне природоохоронне законодавство формувалося за ресурсними ознаками, причому окремому правовому регулюванню піддавалися земельні, водні, гірничі, лісові, атмосферно-повітряні та інші відносини. Такий підхід не забезпечував комплексності в регламентації відносин, що стосуються природного середовища як єдиного організму, єдиної екосистеми. Чинне законодавство ще не має принципів і науково обґрунтованих способів визначення шкоди, заподіяної землям, надрам, тваринному й рослинному світу, ландшафтам, атмосфері. Не встановлено і юридичних нормативів на комплексні екологічні порушення, є досить відчутні похибки у правовому регулюванні відносин стосовно комплексного визначення збитків, завданих природі (ТЕЦ, АЕС, ГРЕС, військовими об'єктами, ЛЕП). Крім цього, значна кількість законодавчих актів не дає чітких процедур для реалізації

продекларованих правових норм, містить ряд суперечностей і неузгодженостей між собою саме в природоохоронній складовій, а це ускладнює їх виконання і робить їх нединамічними, оскільки вони не дозволяють вчасно реагувати на перебіг екологічних та економічних процесів у державі, тому по суті залишаються недостатньо дієздатним. Деякі суперечності природоохоронного законодавства наведено в додатку Н.

Так, прийнятий ще в 1997 році проект Концепції сталого розвитку України не має нормативно-правової бази для її реалізації. При здійсненні контрольної діяльності в сфері охорони природного середовища недоліком чинних правових актів є те, що вони закріплюють організаційну розпорошеність органів, які здійснюють екологічний контроль, не визначають чітких критеріїв розмежування контрольних повноважень між відповідними органами (наприклад, контроль за радіаційним станом вод у водогосподарчих системах здійснює Держводгосп України та його органи, хоча загальний контроль за охороною і використанням вод та радіаційною безпекою покладений на контрольні органи Мінекобезпеки України).

Іноді в законодавстві міститься лише загальна установча норма щодо контрольної діяльності певного органу (наприклад, відповідно до ст. 33 Закону України „Про місцеве самоврядування в Україні” здійснення контролю за дотриманням земельного та природоохоронного законодавства, використанням земель, природних ресурсів загальнодержавного та місцевого значення покладається на виконавчі органи сільських, селищних, міських рад), яка не розкриває змісту, форми, методів, порядку здійснення ним відповідних повноважень у сфері контролю.

Не можна визнати виправданим й ігнорування в організації контрольної діяльності в даній сфері басейнового принципу. Тобто мається на увазі організація екологічного контролю не лише за адміністративно-територіальним поділом (що зараз переважає), а на регіональній основі, що передбачає врахування екологічних особливостей та закономірностей розвитку природних комплексів та екосистем, які можуть виходити за межі адміністративно-

територіальних одиниць. Контрольна діяльність в таких умовах стає більш ефективною, узгодженою з екологічними інтересами регіонів.

Висвітлені вади в системі екологічного контролю, безперечно, повинні бути усунені і сприяти цьому має розробка закону про екологічний контроль. Завданням цього закону має бути забезпечення єдиних підходів до організації екологічного контролю, визначення його форм і методів здійснення, забезпечення формування органів екологічного контролю на регіональному рівні (басейновий принцип) тощо.

Крім вищезазначених колізій природоохоронного законодавства, слід звернути увагу на неактуальність і недосконалість методик підрахунку збитків, нанесених об'єктам природного середовища. Вони не стимулюють працівників підприємств, установ і організацій дотримуватися вимог екологічного законодавства.

Водночас слід зазначити, що в практичній діяльності більшість керівників підприємств, установ, організацій, державних службовців і фізичних осіб не дотримуються виконання визначених законодавством України прав та покладених на них повноважень щодо формування повноцінного якісного для життєдіяльності природного середовища. На нашу думку, це зумовлено як відсутністю відповідних знань у сфері екологічного права, так і недосконалістю чинного законодавства (дублювання функцій, перехрещення повноважень, невизначеність щодо предмету відання тощо).

Разом з тим, необхідно зазначити, що на сьогодні ще не врегульовано процедуру сплати платежів, які повинні надходити до обласного природоохоронного фонду. За ініціативою податкової адміністрації сплата збору за забруднення навколишнього природного середовища здійснюється двома платіжними дорученнями: 65 % (до державного природоохоронного фонду) і 35 % (до природоохоронного фонду базового рівня) від загальної суми збору. При цьому, 35 % платежів спочатку надходять до обласного природоохоронного фонду, а потім іде відрахування коштів (10 % від суми збору) до природоохоронних фондів місцевого рівня. Це веде до порушення

своєчасності перерахувань, знижує ефективність фінансування природоохоронних заходів. Для усунення цих недоречностей необхідно визначити органи або осіб, які мають контролювати своєчасний розподіл коштів до всіх рівнів природоохоронного фонду, враховуючи ще й той факт, що більшість природоохоронних заходів фінансуються з місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища.

Недосконалість природоохоронного та податкового законодавства в частині формування місцевих фондів ОНПС, призводить до ситуації, коли частина підприємств-забруднювачів здійснюють забруднення довкілля за місцем розташування, а збір за забруднення природного середовища сплачують за місцем їх реєстрації, що не сприяє поліпшенню екологічного стану природного середовища за місцем здійснення викидів і скидів, розміщення відходів та наповнення бюджетів потерпілих районів. У результаті цього, наприклад, Сумська область втрачає понад 1,5 млн. грн..

Суттєво ускладнює управління ОПС та обставина, що дотепер немає цілого ряду законодавчих актів, які б регулювали природоохоронну діяльність, забезпечували якість довкілля, раціональне використання і відтворення природних ресурсів та біорізноманіття.

Слабкою ланкою у сфері управління охороною довкілля в регіоні – є кадрова. Це викликано, на наш погляд, суперечністю, яка склалася між низьким рівнем екологічної освіти, вихованням і об'єктивною необхідністю в екологізації виробництва, покращанні якості оточуючого середовища.

Факти свідчать про відсутність цілеспрямованої регіональної стратегії та політики у сфері професійного підбору кадрів; незабезпеченість суб'єктів управління та господарювання методичними матеріалами; незацікавленість та фінансову неспроможність суб'єктів системи управління ОПС забезпечувати професійну підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації своїх працівників; низький рівень заохочення працівників до свого професійного зростання; відсутність єдиних стандартів з професійної підготовки тощо.

Сьогодні до місцевих органів влади прийшло багато нових працівників з

різною базовою освітою: географія, планування міст, будівництво, біологія, хімія, юриспруденція тощо, які не мають досвіду і спеціальних професійних знань у сфері природоохоронної діяльності, що в значній мірі ускладнює роботу в цій сфері.

Не кращий стан справ по добору і розстановці кадрів і в спеціально уповноважених державних органах виконавчої влади. Так, у Сумській області у державному управлінні охорони навколишнього природного середовища працює 150 спеціалістів з різною професійною підготовкою, але без відповідної фахової підготовки, з яких 92 чол. одночасно виконують функції інспекторів з охорони довкілля [157, 158]. Зважаючи на той факт, що вони здійснюють свою діяльність переважно у правовій площині, кількість юристів у складі держуправління є явно недостатньою, відсутній юридичний відділ, а лише передбачена посада юрисконсульта. За нашими підрахунками для оптимізації роботи в цій галузі необхідно 350 - 360 фахівців. При цьому необхідно наголосити, що вищими навчальними закладами області щорічно готується до 60 спеціалістів-екологів, які працюють не за профілем в інших сферах суспільної діяльності. Отже, вищесказане дозволяє стверджувати, що в регіоні відсутня дійова політика стосовно добору і розстановки кадрів та по формуванню кадрового резерву у галузі охорони навколишнього природного середовища.

Ситуацію, що склалася, можна пояснити тим, що більшість керівників різного рівня питання охорони довкілля, як правило, ототожнюють з комунальними проблемами території, тим самим перекладають ці повноваження на спеціалістів підрозділів комунального господарства або на державних інспекторів з охорони природного середовища (як це найчастіше і буває), що є не тільки некомпетентним підходом до повноважень у цій галузі, а й їх грубим порушенням. Недолік екологічної грамотності персоналу призводить до неадекватних заходів у галузі охорони довкілля. При цьому слід наголосити, що відповідно до Закону України „Про охорону навколишнього природного середовища” екологічні знання є обов’язковою кваліфікаційною

вимогою для всіх посадових осіб, діяльність яких має екологічно значущий характер [61]. Спеціально визначені вищі та професійні навчальні заклади здійснюють підготовку спеціалістів у галузі охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів. Згідно з цим же законом, виконавчі й розпорядчі органи місцевих рад мають сприяти організації екологічної освіти та екологічному вихованню населення. Виходячи з цієї норми, на всіх територіальних рівнях повинні створюватися навчальні заклади або курси для підвищення екологічної освіти керівників установ і організацій суб'єктів системи управління ОПС. Проте, як показує аналіз нормативної бази місцевих органів державної влади та місцевих органів самоврядування, ця норма не виконується.

Не менш серйозним недоліком, на нашу думку, в досліджуваній сфері є слабкість її юридичної служби. Це не дає змоги диверсифікувати природоохоронну діяльність в соціально-економічну сферу, підвищити ефективність участі у численних господарських процесах, брати участь у супроводі проектів нормативно-правових актів на різних стадіях попереднього розгляду тощо.

Недостатньо уваги приділяється й соціально-психологічним та пропагандистським (морально-етичним) методам, що включають дійові заходи виховання, роз'яснення та популяризацію цілей і змісту управління ОПС, упровадження процедур морального заохочення. Державний рівень управління має відігравати визначальну роль у розробці ідеології охорони довкілля і раціонального використання природних ресурсів.

Викликає нарікання і чинна в Україні система інформаційного забезпечення про реальний стан навколишнього середовища та ефективності використання природних ресурсів, що ґрунтується на системі статистичної звітності, розробленої ще в кінці сімдесятих років ХХ ст. Ця система забезпечує органи управління та планування інформацією стосовно природокористування й охорони навколишнього середовища і включає наступні інформаційні блоки:

- характеристику стану природно-ресурсного потенціалу в його складових

(водні, земельні, лісові, мінеральні ресурси, повітря, флора, фауна);

- рівень антропогенного впливу на навколишнє середовище;
- заходи щодо мінімізації шкідливого антропогенного впливу;
- витрати на реабілітаційні заходи;
- ефективність заходів і витрат;
- ступінь негативного впливу трансформованого середовища на здоров'я людини та ефективність виробництва [39].

Проте існуюча система статистичних показників у сфері охорони навколишнього середовища не розкриває в повній мірі екологічний стан регіону, не може використовуватися для прийняття ефективних управлінських рішень в умовах трансформації українського суспільства. Це пов'язано з відсутністю сучасних методів збору, обробки, систематизації і збереження інформації по екологічних питаннях. Сьогодні чітко визначені тільки форми звітності про викиди і скидання забруднюючих речовин і утворення відходів (форми звітності 2-ТП (повітря), 1- екологічні витрати, 1 – токсичні відходи, 2- Тп-водогосп, 1- охорона природи), а також про надходження і витрату засобів у рамках екологічних фондів. Принципи збереження іншої інформації з питань охорони навколишнього середовища не регламентуються. Крім того, практично відсутня система обміну інформацією між окремими структурами в рамках державного управління охорони навколишнього природного середовища України, а вертикальна система передачі інформації між вищестоячими організаціями і організаціями нижчого рівня хоча і діє, але недостатньо ефективно. Наслідком цього є ускладнення, що виникають при аналізі інформації за кілька років. Часто ця інформація не підлягає порівнянню. Практично неможливо зіставити зведення про вплив конкретного підприємства на стан навколишнього середовища з економічними показниками підприємства. Разом з тим, подібна інформація корисна при проведенні заліків платежів. Через відсутність інформації про реалізацію природоохоронних програм, що фінансуються із коштів територіальних екологічних фондів, часто зустрічається фінансування дублюючих екологічних проектів тощо.

Таким чином, вищевикладене дає змогу стверджувати, що суперечності і неузгодженість у регіональному управлінні охороною природного середовища є наслідком негармонійних взаємовідносин між суспільством і природою. Питання оптимізації матеріальних витрат та гарантування безпеки суспільства є актуальним і потребує реформування системи управління у досліджуваній сфері.

Висновки до другого розділу

У цілому оцінюючи сучасний стан та динаміку соціально-екологічних процесів у державі та на регіональному рівні, роботу системи охорони природного середовища, механізми управління та суперечності, в її функціонуванні, необхідно відмітити таке:

1. Структурні деформації в народному господарстві (перевага надавалася розвитку сировинно-видобувних, ресурсоемких та енергоємних виробництв, які є найбільш екологічно небезпечними галузями промисловості), а також низький рівень екологічної свідомості суспільства привели до значної деградації довкілля країни та її регіонів, надмірного забруднення поверхневих та підземних вод, атмосферного повітря і земель, нагромадження у дуже великих кількостях шкідливих, у тому числі високотоксичних відходів виробництва. Це було можливим за відсутності ефективно діючих правових, адміністративних та економічних механізмів природокористування та без урахування вимог охорони довкілля.

2. У перспективі ситуація щодо охорони природного середовища ще більше ускладниться тим, що збільшення обсягів виробництва в Україні і Сумській області відбуватиметься в умовах недостатньої кількості очисних споруд і установок природоохоронного призначення, при істотному фізичному спрацюванні та технологічному відставанні основних виробничих фондів (ОВФ), відсутності інвестицій на природоохоронні заходи. Тому практично

пожвавлення вітчизняного виробництва і піднесення рівня життя українського народу відбуватимуться одночасно з погіршенням якості навколишнього середовища. За оцінками спеціалістів, для дотримання норм екологічної безпеки держави необхідно щороку витратити не менше 3 – 5 % її ВВП.

3. Встановлено, що управління ОПС на рівні регіону здійснюють місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування та спеціально уповноважені органи державного управління у галузі охорони навколишнього природного середовища та інші державні органи, до компетенції яких законодавством України віднесено здійснення зазначених функцій. Під їх впливом і функціонує система ОПС в регіоні. Ступінь її ефективного функціонування значною мірою буде залежати від узгодженості їх дій.

4. Існуюча система державного управління в галузі охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів має ряд суттєвих недоліків, серед них: неузгодженість та дублювання управлінських функцій відомствами; поєднання відомствами завдань державного регулювання з господарчою діяльністю; розробка законодавства „під відомство” замість функціонального принципу; відсутність або недосконалість механізмів управління, необхідних для формування важелів управління в ринкових умовах; розпорошеність коштів та невисока ефективність їх використання; невизначеність та низький рівень відповідальності за порушення природоохоронного законодавства; відсутній цілісний і реально діючий економічний механізм (одні його складові діють, але не в повному обсязі, а інші - до цього часу не вийшли з розряду побажань); не сформований грошово-кредитний механізм стимулювання розвитку підприємницького сектора; низький рівень екологічної правосвідомості і культури та інформаційного забезпечення тощо.

Основні наукові результати розділу опубліковані у працях [99].

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМКИ ТА МЕХАНІЗМИ РЕФОРМУВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОЇ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА

3.1. Сучасні принципи та напрямки реформування системи регіонального управління охороною природного середовища

В сучасних умовах трансформації економічної системи виникає питання про зміну ролі екологічного фактора в розвитку регіонів і суспільства в цілому. При загальній спрямованості державної політики до засад та принципів сталого розвитку, особливої актуальності набуває запровадження сучасних засобів раціонального управління охороною природного середовища, ефективного використання природних ресурсів та досягнення реальної безпеки життєдіяльності людини. Його значущість зростає в умовах децентралізації управління та підвищення ролі соціально-економічного розвитку регіонів. Погіршення стану природного середовища стало реально впливати на якість життя населення, лімітувати можливості соціального і економічного розвитку регіонів і міст.

Сьогоднішня особливість стану природного середовища в Україні та її регіонах, як зазначалося у п. 2.2 дисертації, полягає в тому, що їх екологічний стан збігається в часі з економічною кризою, яка дещо зменшила антропогенний вплив на довкілля. А це означає, що з поживленням виробництва з упродовженням ринкових відносин, можна очікувати зростання забруднень, тобто зниження техногенно-екологічної безпеки регіонів та негативні зміни в регіональній природній системі.

Вихід з цієї складної екологічної кризи ми вбачаємо у переході економіки, зокрема Сумської області, до моделі сталого розвитку, яка

передбачає досягнення високої якості життєдіяльності на основі збалансованого розв'язання проблем соціально-економічного розвитку, збереження навколишнього природного середовища, раціонального використання та відтворення природно-ресурсного потенціалу регіону. Але 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 як економічної, так і екологічної політики та прийняти нові правила гри, які мають бути впровадженими і на глобальному, і на локальному (регіональному) рівнях. Перш за все, тут маєтися на увазі спроможність відшукати дійові 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” [30, с. 348] .

Це обумовлює необхідність узагальнення концептуальних підходів формування механізмів державного чи регіонального управління та чіткого визначення пріоритетних напрямів щодо їх упровадження та вдосконалення. При цьому, природоохоронна діяльність в регіоні повинна визнаватися однією з найсуттєвіших і ґрунтуватись на таких принципах:

- дотримання загальнонаціональних пріоритетів у галузі охорони довкілля і використання природних ресурсів;
- правове та фінансове забезпечення розмежування повноважень між органами виконавчої влади;
- врахування екологічних інтересів інших регіонів (у т. ч. суміжних з Україною);
- формування механізму фінансового забезпечення розвитку регіональної системи управління ОПС;
- розширення повноважень органів місцевого самоврядування у вирішенні екологічних завдань [132].

Необхідність удосконалення механізмів державного управління охороною природного середовища визначається не тільки різким погіршенням екологічного стану природного середовища, але і закономірними тенденціями розвитку сучасного виробництва в ринкових умовах, такими як диспропорції та диференціація у регіональному розміщенні виробництва; збільшення виробничих потужностей згідно зі зростаючими потребами на основі застосування нових технологій; загострення впливу виробництва не тільки на природу регіону, а й загальний світовий простір; виникнення політичного підтексту в екологічній свідомості і світогляді людини; новітні тенденції НТП (біотехнології, ядерні технології та ін.). За цих умов з'являється об'єктивна необхідність переходу від системи ОПС, орієнтованої на ліквідацію наслідків екологічних порушень (яка переважає сьогодні), до системи, що базується на прогнозуванні та попередженні забруднення довкілля і покращанні його стану, характерної для більшості розвинених країн світу. Зазначене потребує формування нової екологічно орієнтованої системи територіального управління, яка б забезпечувала оптимізацію інтересів екологічної, соціальної й економічної підсистем регіону, екологічно збалансований соціально-економічний розвиток території. При цьому темпи економічного розвитку й використання природних ресурсів повинні узгоджуватися з темпами відновлення природно-ресурсного й екологічного потенціалів території на основі принципів саморегулювання всієї системи. Підтвердженням цього є проведений нами SWOT-аналіз діючої системи охорони природного середовища Сумської області (дод. Б).

З огляду на екологічну ситуацію в Україні, а також ураховуючи стан природного середовища та системи ОПС в Сумському регіоні, що представлено SWOT-аналізом, можна визначити стратегічні напрями і пріоритетні цілі реформування регіональної системи охорони природного середовища (рис.3.1).

На основі проведених оцінок критеріїв, від яких в значній мірі залежить ефективність управління охороною природного середовища, нами визначені наступні пріоритетні напрями реформування природоохоронної системи

регіону:

- реформування організаційної структури управління ОПС;
- формування еколого-правової свідомості громадян та кадрового потенціалу у сфері ОПС;
- удосконалення фінансово-економічних механізмів регіонального управління ОПС;
- удосконалення нормативно-правової бази, що стосується регіонального управління ОПС.

При цьому слід зазначити, що органи влади і всі структури, відповідальні за екологічний стан в області, мають дотримуватися наступних принципів:

- поступовий перехід від тактики ліквідації забруднень до політики превентивних дій, спрямованих на їх попередження;
- перехід від локальних орієнтирів нормативного регулювання якості природного середовища до територіальних норм екологічної безпеки, що виражаються формулою „мислити глобально, діяти локально”;
- екологізація системи управління, що передбачає обов’язкове врахування екологічних факторів при прийнятті нормативних актів і управлінських рішень;
- селективне фінансування діяльності у сфері охорони довкілля, що вимагає концентрації коштів передусім на пріоритетних напрямках ОПС;
- партнерство суб’єктів системи ОПС, що означає взаємодію і компроміс обласних і місцевих органів влади, природоохоронних структур, політичних партій і громадських організацій;
- перехід до співробітництва між бізнесом і охороною довкілля;
- екологічна орієнтація економічних реформ;
- економічна відповідальність суб’єктів господарювання за стан природного середовища, що виражається загальною формулою „забруднювач платить”;
- визнання та реальне впровадження у практику загальноприйнятих світових
- гласність екологічної політики, що означає постійне інформування

населення про стан природного середовища і заходи щодо його покращання.

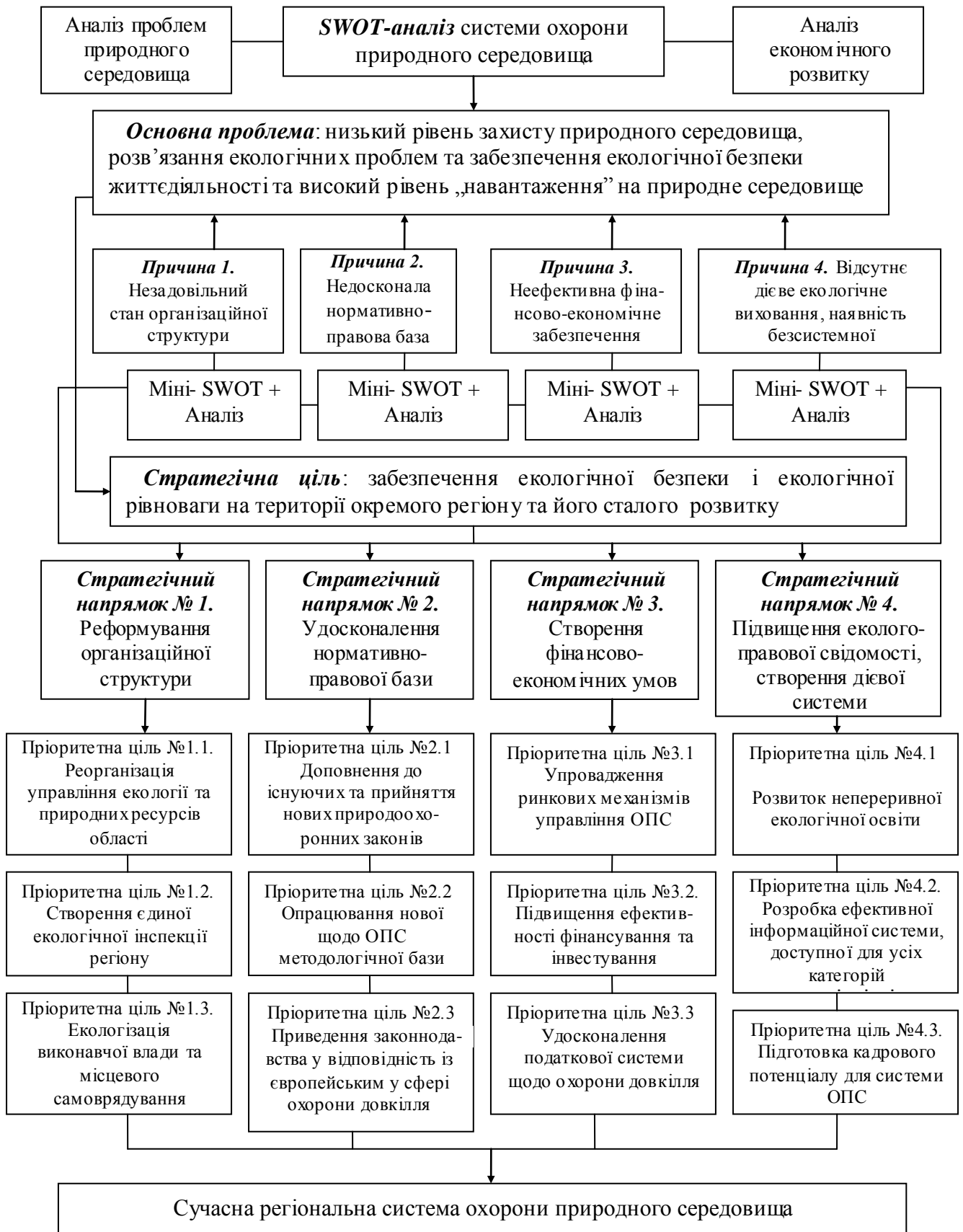


Рис. 3.1. Послідовність реформування системи охорони природного

середовища

Реформування системи ОПС, на нашу думку, в першу чергу повинно здійснюватися шляхом інституціональних, організаційних змін та впровадження відповідного законодавчого і нормативного забезпечення у напрямку попередження забруднення природного середовища.

Для цього необхідно здійснити природоохоронне інтегрування всіх територіальних підсистем, від яких залежить екологічна рівновага природного середовища і особливо – між економічною і екологічною підсистемами (рис. 3.2).



Рис. 3.2. Основні напрямки природоохоронної інтеграції в системі регіонального управління охороною природного середовища

Природоохоронна інтеграція, на наш погляд, є важливою і може

вважатись ефективною за таких умов:

- поєднанні природоохоронних і економічних інтересів території, що припускає постійне взаємоузгодження, взаємоприспосування і адаптацію економічної і природоохоронної підсистем;

- узгодженні управлінських рішень щодо розвитку території з показниками природо-ресурсного і екологічного потенціалів природного середовища;

- координації і регулюванні всіх видів діяльності на території регіону (промислове виробництво, сільське й лісове господарство, водоспоживання та ін.), які можуть впливати на природне середовище, його відтворювальний і асиміляційний потенціали;

- упорядкуванні регіональних програм, які розробляються, реалізуються і координуються органами регіонального управління ОПС; при цьому мають враховуватись рівні програм – міжнародний, державний, регіональний, локальний, виробничий, а також їх види – соціальні, економічні, науково-технічні, ресурсозберігаючі, екологічні і інші;

- забезпеченні єдності функцій, що виконуються у системі регіонального управління за рівнями управління (державний, обласний, районний і місцевий) та за об'єктами управління – соціальне, економічне, науково-технічне, правове, екологічне управління тощо;

- скоординованості процесів управління, здійснюваних у підрозділах державного управління і місцевого самоврядування при проведенні комплексного аналізу функціонування території, оцінки економічного потенціалу і його складових, розробці прогнозів і програм, оцінці ресурсів і інших функцій;

- узгодженні усіх видів діяльності і стадій розробки управлінських рішень;

- інтеграції процесів розробки місцевих бюджетів (обласний, районний, місцевий), у яких повинно знайти відображення фінансове забезпечення питань охорони природного середовища і раціонального використання природних

ресурсів.

Природоохоронна інтеграція має здійснюватись через взаємоув'язування, взаємопроникнення, узгодження і координацію природоохоронної діяльності з іншими напрямками роботи системи регіонального управління. Для забезпечення природоохоронного управління територією необхідна екологізація всіх її елементів: організаційної структури, процесів, функцій і методів управління, а також екологізація взаємодії різних ланок управління між собою і елементами зовнішнього середовища. Слід зазначити, що екологізація регіонального управління є частиною екологічної перебудови економіки в цілому, що припускає цілеспрямовану зміну продуктивних сил, виробничих відносин і механізму господарювання в напрямку збереження екологічної рівноваги в природній системі регіону.

Екологізація організаційної структури органів державної влади та місцевого самоврядування припускає виділення на кожному з рівнів управління відособленої ланки по управлінню ОПС (відділи, сектори або посадові особи). У першу чергу це стосується керівних ланок в економіці, сільському господарстві, промисловості, енергетиці, транспорті, земельних ресурсах, фінансах (рис. 3.3).

Екологізація системи регіонального управління передбачає також облік екологічного фактора при здійсненні функцій і управлінських процесів у структурних підрозділах місцевих державних адміністрацій (обласна і районна) і в системі місцевого самоврядування. Екологізація функцій цих підрозділів означає постійне порівняння результатів прийнятих управлінських рішень з їх екологічними наслідками, пошук оптимальних рішень, які забезпечують мінімальний вплив на природне середовище території, проведення еколого-економічної експертизи по кожному прийнятому рішенню в рамках компетенції даного підрозділу.

Робота згаданих вище підрозділів і служб по природоохоронному управлінню орієнтована на досягнення головної мети – забезпечення і підтримка екологічного і економічного балансу в регіоні на основі оптимізації

процесів природоохоронної діяльності і природокористування.

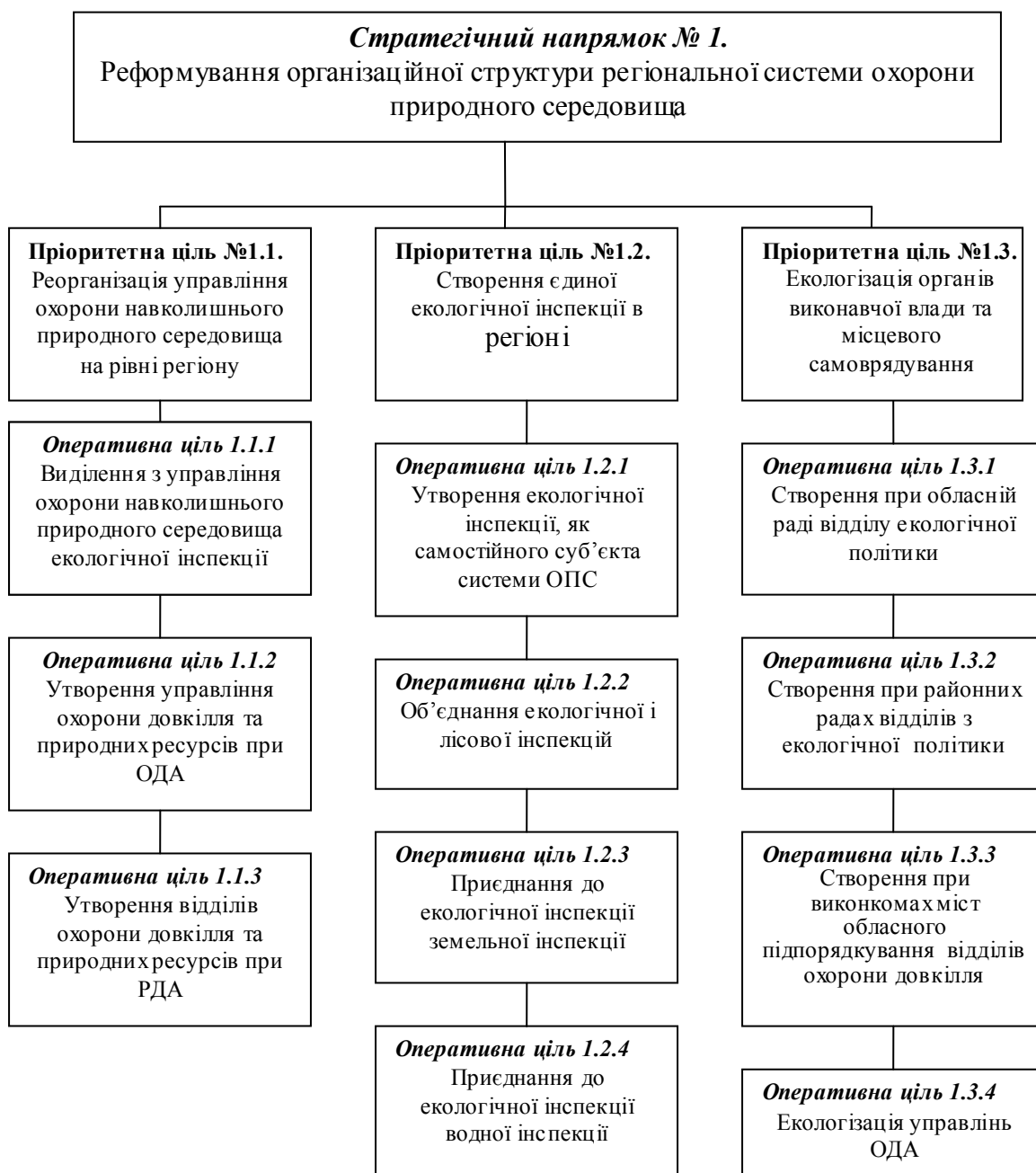


Рис. 3.3. Стратегія реформування організаційної структури регіональної системи охорони природного середовища

Для досягнення цих цілей необхідне виконання неодмінної умови збалансованості між темпами економічного розвитку регіону і темпами відновлення якості природного середовища [111].

Другим важливим напрямком, який в значній мірі сприятиме прискоренню реформування системи ОПС повинно стати формування еколого-правової свідомості громадян та кадрового потенціалу цієї галузі, а також створення ефективної інформаційної системи, доступної для всіх категорій спеціалістів та населення. Основні напрямки формування еколого-правової свідомості громадян та інформаційного забезпечення регіональної системи охорони природного середовища запропоновано на рис. 3.4.



Рис. 3.4. Основні заходи щодо підвищення еколого-правової свідомості населення та інформаційного забезпечення регіональної системи охорони природного середовища

Для досягнення зазначених на рис. 3.4 пріоритетів, нами визначено оперативні цілі. До них можна віднести:

- розробку нових навчальних програм, удосконалення методики викладання основ екології;
- проведення науково-практичних семінарів, конференцій, круглих столів, лекторіїв з екологічної проблематики за участю органів державної влади, громадськості та природокористувачів;
- задіяння інструментарію екологічної пропаганди і освіти населення через засоби масової інформації;
- створення системи інформування населення про стан природного середовища, екологічні проблеми в цілому;
- організацію моніторингу забруднень і їх джерел;
- розвиток інформаційних можливостей для урядових і неурядових організацій;
- формування системи показників, створення методології і апаратного забезпечення моніторингу екологічного стану території регіону;
- підготовку фахівців з питань європейського екологічного законодавства та екобезпеки;
- створення системи перепідготовки підвищення кваліфікації з екологічної безпеки керівних працівників підприємств та органів місцевої влади;
- запровадження курсу з основ екології у програми перепідготовки та підвищення кваліфікації управлінських кадрів.

Важливим напрямом для формування інформаційної бази про екологічний стан природного середовища є організація моніторингу джерел забруднення, визначення рівнів забруднення всіх складових елементів довкілля і його ресурсів та виявлення найнебезпечніших для здоров'я людини місць їх розташування. За його допомогою можна забезпечити регулярну оцінку і прогнозування стану середовища життєдіяльності суспільства та умов

функціонування екосистем для прийняття управлінських рішень щодо екологічної безпеки, збереження природного середовища та раціонального природокористування.

Удосконалення фінансово-економічного механізму державного управління ОПС, як запропоновано на рис. 3.5, можна досягти впровадженням сучасних оперативних заходів. До них слід віднести:

- запровадження заставно-депозитної системи для потенційно екологічно небезпечних продуктів та устаткування;
- прийняття закону про рентні платежі та систему стимулювання заходів у сфері природокористування;
- сприяння розвитку екологічного аудиту, страхування, добровільної сертифікації продукції;
- застосування маркування екологічно безпечної продукції та ресурсо- і енергозберігаючих пристроїв;
- використання екологічної застави – державного збору із ціни товару, запакованого у біохімічно інертний матеріал;
- створення Національного та регіональних екологічних фондів, як позабюджетних фінансових організацій;
- збільшення відсотків акумулювання коштів до місцевих ФОНПС;
- запровадження обов'язковості платежів за забруднення довкілля, а за їх несвоєчасну сплату – нарахування пені;
- створення механізмів внутрішнього і зовнішнього інвестування природоохоронних заходів;
- внесення поправок і доповнень до проекту Податкового кодексу щодо надання податкових пільг на виробництво товарів, послуги та технології з найкращими екологічними характеристиками, запровадження пільгового оподаткування діяльності, що має природоохоронне значення, додаткового оподаткування прибутку підприємств та організацій, які не відповідають сучасним вимогам екологічних стандартів тощо.

Забезпечення виконання вищезазначених заходів в умовах

трансформації економічної системи неможливо без реформування існуючої та формування нової нормативно-правової бази.



Рис. 3.5. Основні заходи щодо вдосконалення фінансово-економічного механізму системи охорони природного середовища

Йдеться про вдосконалення системи природоохоронного законодавства (законів, актів, нормативів), яке має стати „еластичним”, тобто здатним швидко реагувати на зміни надто складного навколишнього середовища. Правовий механізм повинен забезпечити у розвитку системи управління ОПС чітку цілеспрямованість, формальну визначеність, загальнообов'язковість, сприяти врегулюванню відносин у самій системі ОПС, а також відкривати шлях для застосування превентивних, оперативних, стимулюючих і примусових заходів до юридичних та фізичних осіб щодо використання природних ресурсів та їх відходів і юридичної відповідальності за порушення екологічного законодавства. Вивчення, аналіз та узагальнення практики застосування законодавства про охорону навколишнього природного середовища, на нашу думку, має здійснюватись у двох напрямках:

1) складання і затвердження екологічних нормативів природокористування (надр, ґрунтів, води, повітря, рослинності тощо);

2) складання і затвердження комплексу еколого-економічних показників державного контролю за станом довкілля та діяльністю господарюючих структур.

Основні напрямки реформувати нормативно-правової бази системи ОПС запропоновано на рисунку 3.6.

Окрім зазначених на рис. 3.6, до перспективних стимулюючих заходів у сфері ОПС в умовах України екологи відносять ринкову реалізацію права на забруднення. Ця ідея існує як частина плану заохочення фірм до використання вискоєфективних очисних споруд і ґрунтується на різниці між фактичним та екологічно допустимим рівнями забруднення. Коли цей рівень є нижчим від встановленої межі, то певна компанія дістає право на забруднення навколишнього середовища у вигляді сертифіката, який може бути проданий іншим фірмам. Ураховуючи, що штрафи на забруднення у багато разів перевищують вартість сертифіката, практику використання ринкового стимулу зниження рівня забруднення проти встановлених стандартів слід визнати доцільною і для наших умов.

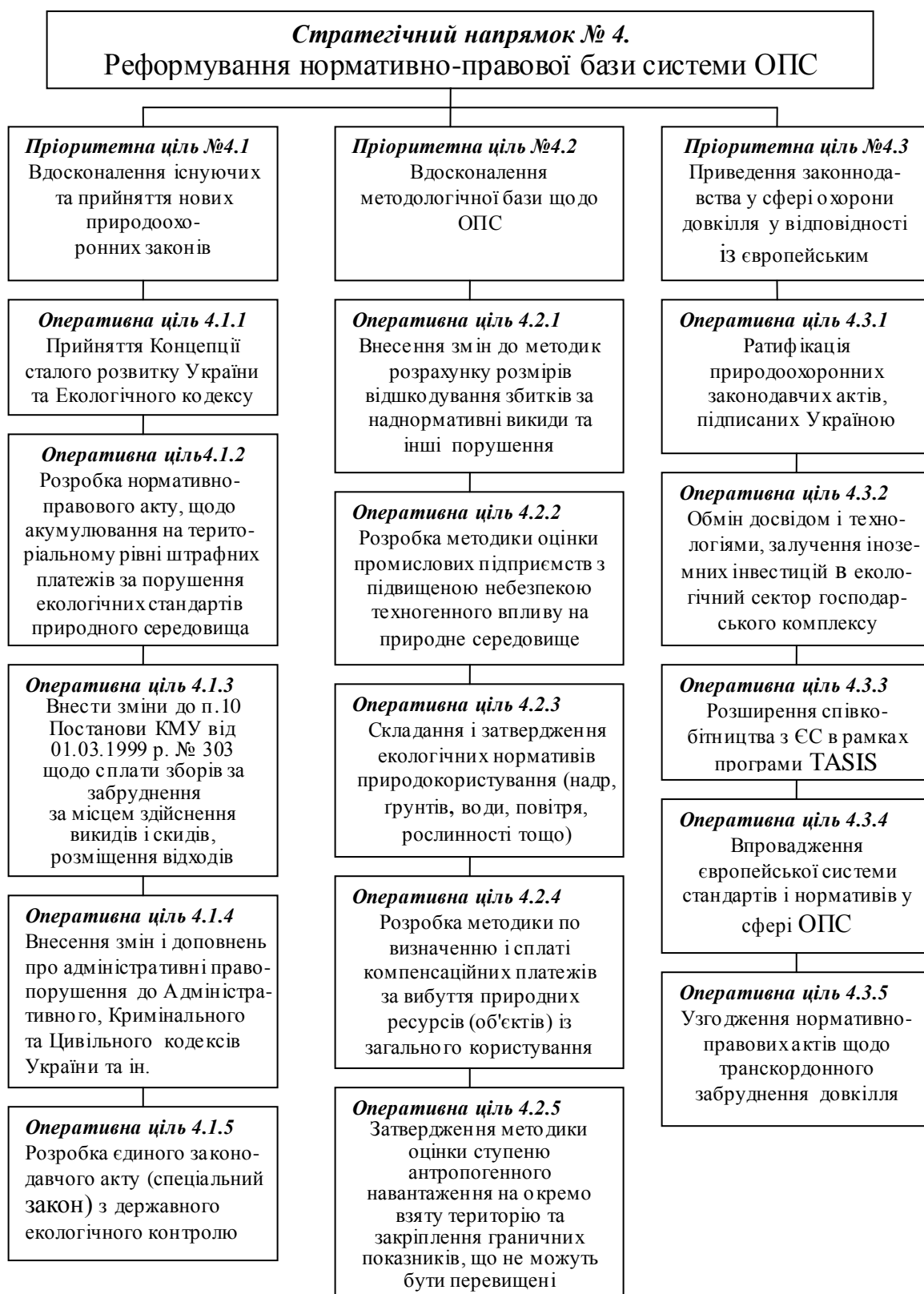


Рис. 3.6. Основні напрямки реформувати нормативно-правової бази

На основі проведених оцінок критеріїв, від яких у значній мірі залежить

ефективність управління охороною природного середовища, нами визначені конкретні проблеми, пов'язані із зменшенням викидів шкідливих речовин в атмосферу, скидів забруднених стоків у водойми, утилізацією промислових і побутових відходів і т. ін. вирішуються в рамках державних, галузевих і місцевих програм у відповідності з реальними фінансовими і ресурсними можливостями.

Кардинальне вирішення проблем ОПС, пов'язане зі зменшенням забруднення природного середовища і зниженням негативного антропогенного впливу на нього, можливе на основі впровадження новітніх мало- і безвідходних технологій у виробничі процеси, здійснення масштабних заходів з очистки і утилізації шкідливих сполук в природне середовище тощо. Реалізація таких проектів вимагає великих коштів, що в умовах сьогодення та найближчій перспективі є малореальним. Тому цей напрямок ОПС може бути лише стратегічним орієнтиром природоохоронної політики. Разом з тим, курс на реформування системи державного управління ОПС, екологізацію місцевих органів влади, виробництва і системи господарювання повинен витримуватись послідовно в рамках реалізації державних і регіональних програм, а також у процесі реконструкції і модернізації промислових підприємств. На наш погляд, це можливо лише в тому випадку, якщо будуть побудовані дійові, раціональні та ефективні система і механізми державного управління ОПС, а управління буде орієнтовано не на „експлуатацію” природного середовища, а на його раціональне, заощадливе використання і розвиток екологічних виробництв. Для реалізації зазначеного основними пріоритетами в галузі ОПС мають бути:

- управління станом природного середовища (удосконалення системи управління ОПС на основі створення автоматизованих систем керування, зміцнення матеріально-технічної бази, розробки нормативно-методичного і інформаційно-аналітичного забезпечення; розробка механізму реалізації природоохоронних програм; удосконалювання системи спостереження за станом навколишнього природного середовища, інформування громадськості, органів державної і місцевої влади про її стан; здійснення комплексних

екологічних експертиз; створення системи прогнозування, попередження надзвичайних ситуацій техногенного й природного походження);

- охорона природи (збереження й відновлення просторової й видової розмаїтості й цілісності природних об'єктів і комплексів; охорона й відновлення цінних видів тварин і рослин; розширення числа об'єктів і територій природно-заповідного фонду; збереження й відновлення земельних ресурсів від виснаження, забруднення, нераціонального використання);

- зниження техногенного навантаження на навколишнє середовище і впровадження ресурсозбереження (екологізація технологій і ощадливе використання ресурсів в промисловості, сільському господарстві, будівництві, на транспорті; захист повітряного басейну від забруднення; знешкодження, утилізація й поховання відходів виробництва й споживання; запобігання забруднення Азовського моря; збереження й відродження малих річок; розробка компенсаційних заходів щодо зниження техногенного впливу на здоров'я людини й природне середовище);

- стимулювання розвитку і впровадження ефективних систем управління природоохоронною діяльністю на підприємствах, у тому числі відповідно до міжнародних та Державних стандартів серії ISO 14 000 (ДСТУ ISO 14000);

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

- забезпечення збереження антропогенно ще не змінених або слабо трансформованих природних ландшафтів, а також вирішення проблем охорони, оздоровлення і екологічної реконструкції природного середовища, в першу чергу, урбанізованих територій.

Під екологічною реконструкцією (ЕР) ми розуміємо об'єднання передових досягнень науки і технології в умовах гармонізації життєдіяльності людини і природного середовища. Вона реалізується шляхом здійснення суспільством заходів, які забезпечують екологічну безпеку і реабілітацію людей, екооздоровлення природних комплексів і створюваного людиною

життєвого середовища. Важливим напрямом у ЕР природного середовища повинна стати реалізація екологічних проектів – створення екологічних парків, лікувальних ландшафтів, екооздоровчих комплексів, проектів системи екологічного облаштування водних об'єктів міст, транспортних комунікацій, рекреацій і природних комплексів, інтелектуальної і виробничої сфери, культури і освіти.

Підсумовуючи вищезазначене, відзначемо, що реформування природоохоронної системи і удосконалення державного управління ОПС на регіональному рівні має здійснюватись через впровадження змістовних нововведень та перетворень у механізмах державного управління охороною природного середовища на всіх рівнях управління.

3.2. Змістовні перетворення у механізмах державного управління охороною природного середовища на регіональному рівні

Одним із важливих чинників виходу України із трансформаційної кризи є створення ефективної системи державного управління охороною природного середовища в її регіонах. Існуюча нині система управління ОПС, як уже зазначалось, не відповідає вимогам сьогодення і потребує реформування. Основною метою цієї реформи є поетапне створення нової системи державного управління ОПС, яка б забезпечувала розвиток економічної і соціальної підсистем у межах асиміляційної ємності і відтворювальних можливостей природно-ресурсного потенціалу регіону, дозволяла б установити і підтримувати баланс між інтересами і потребами щодо природи, держави, населення та бізнесу. При цьому темпи економічного розвитку і використання природних ресурсів повинні узгоджуватися з темпами відновлення природно-ресурсного і екологічного потенціалів території на основі принципів

саморегулювання всієї системи „людина – господарство – природне середовище”.

Сам процес реформування регіональної системи ОПС, на нашу думку, повинен реалізовуватися не в довільній формі, а здійснюватися згідно з принципами правового забезпечення регіональної еколого-політичної діяльності, спрямованої на досягнення екологічної безпеки. Ефективність же реформування знаходиться в прямій залежності від наявності цілісної та збалансованої системи механізмів державного управління.

Зупинимося більш детально на аналізі необхідних змін, що здатні призвести до модернізації механізмів державного управління системою ОПС на регіональному рівні.

Серед основних механізмів державного управління системою ОПС на регіональному рівні можна виділити такі: *організаційно-політичний, нормативно-правовий, фінансово-економічний та інформаційний* (рис. 3.7). Кожен з них, у свою чергу, являє собою сукупність конкретних методів, форм, прийомів, інструментів і важелів впливу, через удосконалення яких, власне кажучи, здійснюється реформування системи ОПС.

Так, зміни в *організаційно-політичному механізмі* стосуються модернізації інституціональних елементів системи ОПС, яка пов'язана з політичною волею суб'єктів управління приймати рішення щодо природоохоронних питань та брати на себе відповідальність за їх реалізацію, а також з формуванням регіональної політики щодо подальшого розвитку системи ОПС, визначенням засадничих принципів та з'ясуванням необхідних взаємоузгоджень (методологія та процедури реформування), що стосуються її дійового функціонування.

Ураховуючи трансформаційні зміни, що відбуваються в економіці регіону, а також суперечності в управлінні ОПС, вважаємо за доцільне реорганізувати сучасну систему ОПС доповнивши її новими суб'єктом управління – Регіональним екологічним фондом (рис. 3.8) та провести перерозподіл повноважень серед суб'єктів державного управління ОПС.

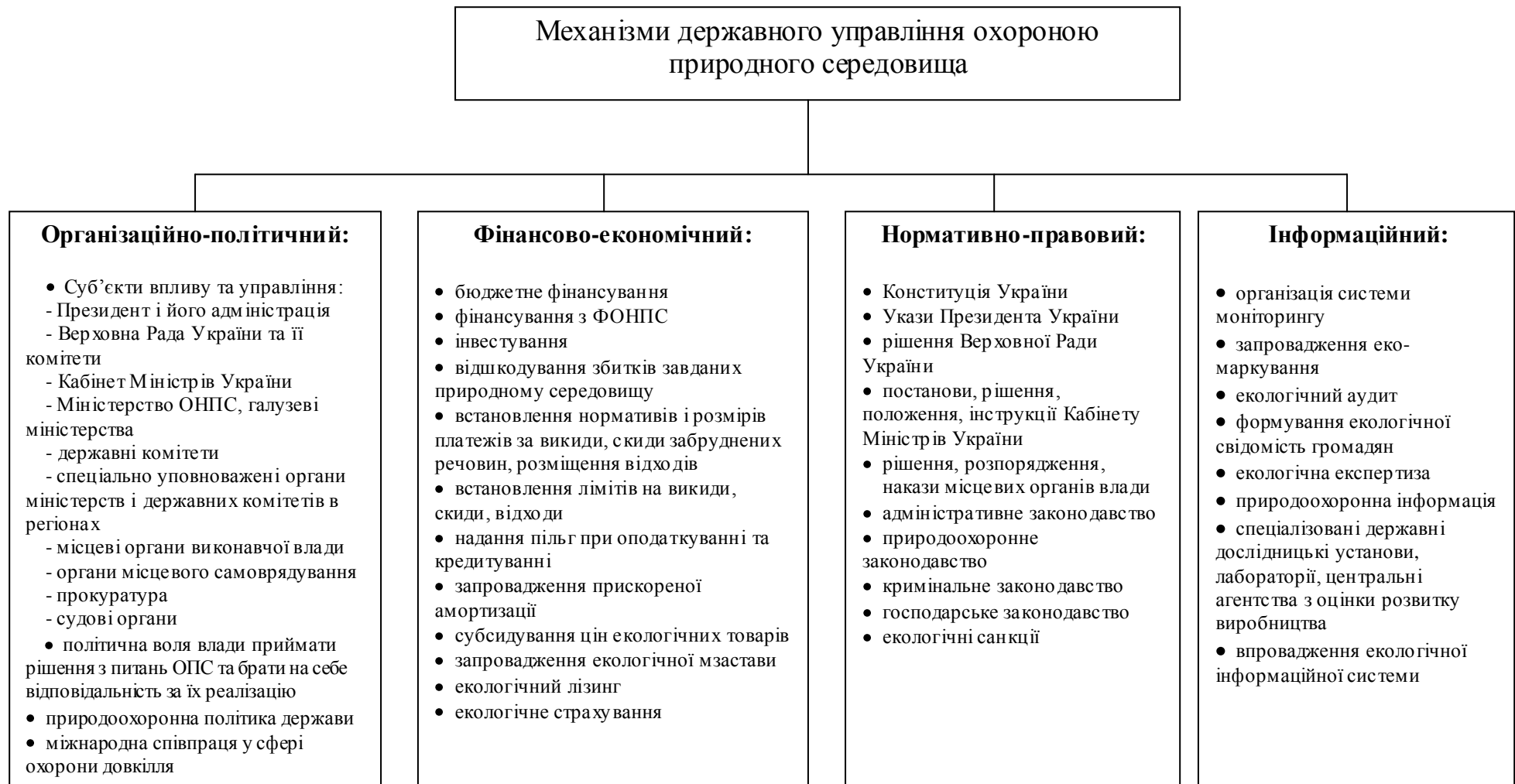


Рис. 3.7. Склад основних механізмів державного управління охороною природного середовища



Рис. 3.8. Структура системи охорони природного середовища в Сумській області

На рис.3.8 пунктирною лінією обведено суб'єкти управління ОПС, які пропонуємо утворити.

Нові суб'єкти управління, такі як управління охорони довкілля та природних ресурсів і екологічну інспекцію, доцільно було б створити на базі існуючого на сьогодні управління охорони навколишнього природного середовища. Для цього необхідно вивести екологічну інспекцію зі складу управління ОНПС, створивши самостійний регіональний контролюючий підрозділ, надавши їй контрольно-інспекційні повноваження, погоджувальну функцію (у частині погодження лімітів використання природних об'єктів на рівні держави та адміністративно-територіальних одиниць), експертну, інспекційну (з перевірки дотримання природоохоронного законодавства суб'єктами господарювання незалежно від форми власності) та інформаційну (в частині надання інформації про результати своєї діяльності).

Функції поресурсного управління, науково-організаційну, інформаційну

(в частині інформування громадськості про стан навколишнього природного середовища), еколого-просвітницьку діяльність, а також діяльність із загального екологічного моніторингу, повинні залишитися за управлінням ОНПС, яке, на нашу думку, краще перейменувати в управління охорони довкілля та природних ресурсів. При цьому слід зазначити, що регіональна екологічна інспекція має бути єдиною, поєднуючи інспекційні функції як створеної у 2004 році лісової інспекції, так і екологічної інспекції, що діє при управлінні екології та природних ресурсів. Окрім цього, логічним було б підпорядкувати регіональній екологічній інспекції інспекційні підрозділи органів спеціального поресурсного державного управління, що дозволить уникнути подвійного контролю з боку обласної екологічної інспекції та поресурсних інспекцій, а також частково вирішити кадрове забезпечення регіональної екологічної інспекції, особливо в районах області. Підпорядковуватися створена регіональна екологічна інспекція має лише Державній екологічній інспекції, а та, в свою чергу, – першому заступнику міністра охорони навколишнього природного середовища.

Для забезпечення більш дійового контролю над дотриманням екологічного законодавства необхідно підвищити значущість державних екологічних інспекцій. З цією метою, по-перше, замість багатьох діючих нормативно-правових актів, що регулюють діяльність цього органу державної виконавчої влади, необхідно розробити єдиний законодавчий акт (спеціальний закон) із державного екологічного контролю, який би регулював порядок його здійснення. По-друге, є доцільним державній екологічній інспекції надати повноваження щодо процесуального встановлення і закріплення події злочину, осіб, винних у його скоєнні, призначення судових експертиз тощо на правах, передбачених для органів дізнання, без надання повноважень ведення оперативно-розшукової діяльності. Подібні повноваження, наприклад, надані Агентству з охорони навколишнього природного середовища США. Такий крок дасть змогу:

- зменшити навантаження на працівників органів внутрішніх справ, які

часто не є компетентними у вирішенні питань екологічного законодавства, особливо тих, що пов'язані з технологічними аспектами господарської діяльності;

- охопити у повному обсязі Державній екологічній інспекції всі норми, що були порушені, а також допомогти у визначенні ступеня і міри провини осіб, які скоїли злочин, обґрунтувати притягнення їх до відповідальності, в тому числі і кримінальної відповідальності, що, в свою чергу, позитивно відіб'ється на якості матеріалів, які будуть передані слідчим для ведення досудового слідства;
- забезпечити збирання доказової бази засобами кримінального права (відповідальність за свідомо неправдиве показання та ін.);
- досягти більш оперативного реагування на екологічні правопорушення;
- процесуально закріпити екологічні інспекції як органи дізнання в Кримінально процесуального кодексу України що надасть слідчому повноваження давати окремі доручення, вимагати їх виконання і контролювати його якість [81].

Крім того, наявність спеціального обладнання і володіння екологічною інформацією в регіоні, забезпечать їм більш повне збирання доказів і їх фіксацію, а також сприятиме підтриманню ними законності під час виконання своїх обов'язків.

Зважаючи на це, доцільно доповнити перелік органів дізнання ще одним органом – Державною екологічною інспекцією у справах, що стосуються порушень екологічного законодавства. Що ж стосується управління ОПС, то воно може мати подвійне підпорядкування: по-перше, бути спеціально уповноваженим органом Міністерства охорони навколишнього природного середовища, а, по-друге, бути структурним підрозділом обласної державної адміністрації (рис. 3.9).

Утворенням у складі обласної державної адміністрації такої ланки управління, як управління охорони довкілля та природних ресурсів, дасть їй можливість у повній мірі реалізовувати повноваження, якими вона наділена згідно з чинним природоохоронним законодавством. На рівні районних

державних адміністрацій це можуть бути відділи охорони довкілля та природних ресурсів. (рис. 3.9). Підпорядковуватися ці підрозділи повинні заступнику голови адміністрації.



Рис. 3.9. Схема організаційно-функціональної структури державного управління охороною природного середовища

З метою удосконалення системи управління ОПС, ми вважаємо, що в структурі органів місцевого самоврядування мають бути створені підрозділи по формуванню природоохоронної політики або введені посади на підвідомчій території. Це можуть бути відділ (сектор) екологічної політики при обласній і районних радах, інженер-еколог (у разі необхідності) при виконкомах сільських

і селищних рад, управління (відділ) охорони довкілля, що підпорядковується першому заступнику міського голови, при виконавчих комітетах міських рад.

Перевагами створення екологічних відомств в органах місцевої державної влади та місцевого самоврядування є те, що:

- робота місцевих органів влади з охорони довкілля чітко буде координуватися;
- охорона природного середовища стане більш помітною і тому набуде більшого значення для владних органів і громади в цілому;
- зростуть вимоги до персоналу, який має отримати відповідні знання, кваліфікацію і відповідальність у сфері охорони природного середовища.

Крім цього, в ряді управлінь державної адміністрації, безпосередньо пов'язаних із природоексплуатуючими галузями, необхідно створити підрозділ або передбачити посаду спеціаліста-еколога, відповідальних за проведення регіональної екологічної політики у відповідних галузях, створення умов для екологізації їхньої технологічної бази. У першу чергу, це повинно стосуватися управління економіки, сільського господарства, промисловості, енергетики, транспорту, земельних ресурсів, фінансового управління. В залежності від рівня управління (область, район, місто) природоохоронні підрозділи у складі виконавчих органів місцевої влади можуть виконувати функції, що наведені у додатку П.

Важливим напрямом реформування системи ОПС є децентралізація, перерозподіл функцій і повноважень її структурних підрозділів для стимулювання ініціативи та самостійності на місцях. Паралельно з цим має змінюватись владна вертикаль, виключатись відомчість, будь-який сепаратизм, лобіювання місцевих (регіональних) інтересів, без чого неможливі реалізація переваг регіонального управління ОПС, баланс державних і регіональних інтересів.

Реформуючи регіональну систему ОПС, доцільним є доповнити її фінансовою інституцією – позабюджетним Регіональним екологічним фондом (РЕФ), а на державному рівні – створити Національний екологічний фонд

(НЕФ). Вони мають бути юридичними особами, а також установами, що мають власні органи правління та контрольну раду. Без створення такого фонду, на нашу думку, неможливо розв'язати фінансові проблеми природоохоронної діяльності, використання і відтворення природних ресурсів, особливо в умовах докорінних економічних трансформацій. Передбачається, що створення РЕФ дасть змогу:

- створити фінансову систему управління екологічними платежами на ринкових засадах із професійним кадровим забезпеченням;

- концентрувати та координувати кошти, які спрямовуються із різноманітних джерел, на фінансування першочергових природоохоронних заходів;

- стимулювати природокористувачів до здійснення природоохоронних заходів шляхом надання їм фінансової допомоги (пільгові позички, гранти);

- мобілізувати та залучати кошти з інших джерел (у тому числі зарубіжні);

- об'єктивно розподіляти кошт на фінансування пріоритетних природоохоронних заходів;

- використовувати екологічні платежі та інші цільові надходження у повному обсязі і за цільовим призначенням, забезпечувати їх розширене відтворення;

- об'єднання екофондів в єдиній фінансовій структурі при повному збереженні всіх елементів самостійності регіональних фондів забезпечить можливість взаємного кредитування і концентрації ресурсів для виконання спільних екологічних проектів.

Крім того, створення НЕФ та РЕФ дозволить переглянути та вдосконалити управління державними природоохоронними коштами. Сьогодні, як відомо, зміни у системі управління економікою привели до зростання самостійності місцевих органів влади у прийнятті екологозорієнтованих рішень. Так, відповідно до ст. 33 Закону України „Про місцеве самоврядування в Україні” виконавчі органи сільських, селищних, міських рад, у частині охорони

навколишнього природного середовища, отримали велике коло повноважень [58, 60].

Разом з тим, цього явно недостатньо, оскільки відповідно до постанови Верховної Ради України „Про основні напрямки державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки” від 5 березня 1998 міра відповідальності органів місцевого самоврядування у вирішенні екологічних задач значно підвищується. Отже, для реалізації зазначених напрямків державної політики необхідно, щоб до компетенції місцевих органів влади було віднесено управління виробничою, територіальною і соціальною структурами народногосподарського комплексу, який уже склався в даному регіоні, що дозволить погодити господарські інтереси з природоохоронними.

Одним із дійових заходів на цьому шляху є застосування практики укладання угоди між місцевим органом влади і природокористувачем про попередження забруднення природного середовища. Така практика дозволить суттєво заповнити прогалини у законодавчих актах, урахувати конкретні природно-географічні і соціально-економічні особливості території, а також підсилить важелі адміністративного управління в частині реалізації природозберігаючих технологій.

З метою поліпшення фінансових можливостей місцевих бюджетів щодо фінансування природоохоронних заходів доцільно закріпити за місцевими бюджетами платежі(збори) за спеціальне використання природних ресурсів і забруднення навколишнього природного середовища. Для стимулювання переходу на виробництво та споживання екологічно чистої продукції слід надати місцевим органам влади право створення системи пільгового оподаткування екологічних видів продукції та послуг при одночасній компенсації втрат цих бюджетів шляхом підвищеного оподаткування екологічно та соціально небезпечних товарів. Не менш важливим є надання пільг при оподаткуванні підприємств, установ і організацій у разі реалізації ними заходів щодо охорони навколишнього природного середовища: переходу

на маловідходні, ресурсо- та енергозберігаючі технології організації виробництва; упровадження очисного обладнання і устаткування для утилізації та знешкодження відходів; застосування приладів контролю за станом навколишнього природного середовища та джерелами викидів і скидів забруднюючих речовин, а також виконання інших заходів, спрямованих на поліпшення охорони навколишнього природного середовища.

Водночас, необхідно наголосити, що удосконалення роботи системи охорони природного середовища в значній мірі залежить від політичної волі органів влади приймати зважені рішення по поліпшенню управління ОПС та брати на себе відповідальність за їх реалізацію. Саме політична складова є суттєвою передумовою реформування системи ОПС, оскільки саме вона визначає зміст решти механізмів державного управління, їх взаємодію, здатність злагоджено функціонувати.

Важливе значення в переході на систему екологічного самоврядування територією покликаний відіграти *фінансово-економічний механізм* управління (див. рис. 3.7), який являє собою систему фінансово-економічних методів, важелів, форм і прийомів з управління заходами охорони, збереження, використання і відтворення природного середовища та його ресурсів з відповідним правовим, нормативним, фінансовим та інформаційним забезпеченням. Дія цього механізму реалізується шляхом управління рухом фінансових ресурсів, економічним стимулюванням і матеріальним зацікавленням та відповідальністю за ефективне використання коштів на втілення природоохоронних заходів по охороні довкілля.

Удосконалення фінансово-економічного механізму управління ОПС, на нашу думку, необхідно здійснювати в напрямку модернізації існуючих регуляторів, одночасно з розробкою і впровадженням у практику нових ринкових інструментів, які базуються на збалансованому поєднанні регуляторів примусово-обмежувального характеру з регуляторами стимулюючо-компенсаційного характеру. Саме так можна забезпечити більш сприятливі умови для природозбереження, а також для застосування

екологічно безпечних технологій і методів господарювання.

Впливовими важелями фінансово-економічного механізму управління ОПС, на наш погляд, є процедури надходження коштів до природоохоронних фондів. По тому, яким чином акумулюються і витрачаються фінансові кошти, можна робити висновок про цілісну картину стану і можливостей розвитку тих чи інших процесів в сфері управління ОПС.

Сьогодні, як вже зазначалося (див. п.п. 2.2 та 2.3), фонди охорони навколишнього природного середовища (ФОНПС) є основним джерелом фінансування природоохоронних заходів на місцях. Їх діяльність, як складових Державного та місцевих бюджетів усіх рівнів, може вважатися малоефективною, а тому потребує термінового реформування. Доцільно створити, про що йдеться вище, у зв'язку з децентралізацією системи ОПС, Національний та регіональні екологічні фонди (НЕФ, РЕФ), як позабюджетні фінансові організації. Головною їх метою має бути формування незалежного від держбюджету, централізованого фінансування природоохоронної діяльності. Кошти цих позабюджетних фондів мають не підміняти, а доповнювати бюджетні кошти та кошти, що виділяються підприємствами-природокористувачами. Вони мають надавати позики під відсотки та дотації для виконання завдань щодо охорони природного середовища, створювати дочірні підприємства, видавати облігації, купувати валюту, виплачувати премії та винагороди за дії на користь охорони природи. В той же час Національний екологічний фонд може стати засновником Екологічного банку в Україні. Це значною мірою розширить його можливості щодо залучення інвестицій задля реалізації екологічної політики.

Як показали дослідження, відсоток коштів, що надходять до місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища (ФОНПС), на сьогодні надто низький (10 %) і, на нашу думку, суперечить принципу децентралізації управління ОПС. Для успішного вирішення природоохоронних проблем, які, як відомо, формуються на місцевому рівні, доцільно збільшити відсоток

акумулювання коштів до місцевих ФОНПС до 70 – 80 %. Управління цими коштами повинно здійснюватися правлінням фонду та контролюватися контрольною радою.

З метою забезпечення стабільного надходження коштів до ФОНПС, необхідно реформувати діючу процедуру та філософію їх надходження. Для цього потрібно змінити методологічну базу діючих економічних інструментів. Так, плата за спеціальне використання всіх без винятку природних ресурсів: земельних, водних, лісових, рекреаційних ресурсів, надр, тваринного світу і т.ін. повинна складатися з трьох видів платежів:

- за право використання природних ресурсів;
- за понадлімітне використання природних ресурсів та погіршення їх якості;
- на відновлення та охорону природних ресурсів.

У разі понадлімітного використання природних ресурсів та погіршення їх якості плата повинна здійснюватись у кратному розмірі (не менше 100) до плати за використання їх у межах ліміту та уточнюватись залежно від розмірів завданої навколишньому середовищу шкоди.

Плату за забруднення природного середовища слід встановити диференційовано, залежно від виду забруднення. Вона має складатися з двох частин: забруднення в межах та понад ліміту. Як і плата за понадлімітне використання та погіршення якості природних ресурсів, плата за забруднення природного середовища повинна здійснюватись у кратному розмірі (не менше 100) до плати за забруднення в межах ліміту залежно від розмірів завданої шкоди природному середовищу.

Доцільно реформувати і сам порядок розрахунку збору за забруднення природного середовища, який був розроблений емпірично, на підставі аналізу екологічної шкоди. Натомість необхідно розробити і закласти в основу розрахунків залежність величини плати від величини загальних витрат забруднювачів на скорочення забруднення. Крім цього, слід відмовитися від практики віднесення коштів за забруднення на собівартість продукції і

встановити порядок відрахування збору за лімітне і понадлімітне забруднення саме з прибутку, який залишається у розпорядженні природокористувача. При цьому обов'язковою має бути постійна індексація нормативів плати за лімітне і понадлімітне забруднення відповідно до темпів зростання цін.

Арсенал застосування фінансово-економічних інструментів, спрямованих на здійснення суб'єктами господарювання природоохоронних заходів та стимулювання ресурсозбереження, може і мусить бути значно ширшим, включаючи нові, потенційно ефективні інструменти. При цьому нові економічні інструменти мають слугувати не джерелом поповнення загальної частини бюджетів, а безпосередньо забезпечувати природоохоронну діяльність через фонди охорони навколишнього природного середовища.

Зупинимося на деяких з них. Так, з метою стимулювання переходу на виробництво та споживання екологічно чистої продукції необхідно ввести місцевий податок на екологічно небезпечну продукцію, який повинен відноситися на витрати виробництва та визначатися у відсотках до собівартості виготовленої продукції. Нульова ставка податку має застосовуватись до екологічних видів продукції та послуг, підвищені ставки – до екологічно небезпечної продукції та послуг.

Регулювання цін на продукцію з урахуванням екологічної складової має передбачати введення до ціни продукції екологічної надбавки, диференційованої за видами продукції відповідно до рівня її екологічності.

Кошти, що надходять від запровадження екологічної надбавки до ціни продукції, мають розподілятися у співвідношенні 50 % на 50 % між підприємством та місцевим фондом охорони навколишнього природного середовища. Для запобігання нецільовому використанню коштів, що надходять суб'єкту господарювання, на підприємстві має створюватися екологічний фонд, кошти якого повинні використовуватись виключно на впровадження природоохоронних та природовідновлювальних заходів з обов'язковим відображенням у звітності.

Покращанню стану природного середовища сприятиме запровадження

екологічної застави – державного збору з ціни товару, запакованого у біохімічно інертний матеріал (скло, картон тощо), з відшкодуванням сум податку в разі утилізації чи вторинного використання упаковки фірмою-виробником (або її субпідрядником), а також надання податкових пільг на виробництво товарів, послуг та технологій з найкращими екологічними характеристиками.

За умов обмежених бюджетних можливостей, перспективними напрямками розв'язання проблем в системі управління ОПС можуть стати екологічний лізинг, страхування екологічних ризиків, екологічне страхування. Страхові операції можуть бути одним із джерел фінансування заходів із забезпечення екологічної безпеки природного середовища. Необхідно зважати на те, що основні виробничі засоби в Україні та її регіонах зношені, зокрема і природоохоронні. До того ж через територію регіону пролягають численні транзитні трубопроводи, залізничні та автомобільні магістралі, перевозяться екологічно небезпечні вантажі. Все це, відповідно, створює підвищений ризик довкіллю та потребує значних фінансових витрат на ліквідацію наслідків техногенних катастроф. Зважаючи на це, доцільно створити спеціальний страховий екологічний фонд. Ці витрати здатні покривати страхова діяльність та екологічний лізинг, як перспективні фінансові інструменти реалізації державної природоохоронної політики.

Застосування запропонованого фінансово-економічного інструментарію, який спирається на міжнародно визнані правові норми та екологічні стандарти, має сприяти виникненню економічної зацікавленості у суб'єктів господарювання по впровадженню природоохоронних, ресурсозберігаючих та природовідновлювальних технологій на діючих та при будівництві нових виробництв. Практична реалізація запропонованих змін фінансово-економічного механізму забезпечить гармонійне поєднання економічних та природоохоронних інтересів і сприятиме досягненню сталого розвитку регіону.

Ефективність реформування системи ОПС у значній мірі залежить від

дієвості змін у нормативно-правовому механізмі державного управління ОПС. Йдеться, зокрема, про зміни в нормативно-правовій базі функціонування природоохоронної сфери, що формується на центральному та місцевому рівнях (рис. 3.7). Саме удосконалення цього механізму, з одного боку, надає основним напрямкам реформування системи ОПС чіткої цілеспрямованості, формальної визначеності, загальнообов'язковості, а з іншого, – сприяє оптимізації відносин між суб'єктами управління у галузі охорони довкілля, ефективному застосуванню превентивних, оперативних, стимулюючих і примусових заходів до юридичних та фізичних осіб щодо охорони природного середовища, використання природних ресурсів та їх відходів, реальному упровадженню юридичної відповідальності за порушення екологічного законодавства.

Реформуючи систему ОПС потрібно, перш за все, акцентувати увагу на розробці дійових процедур та технологій реалізації задекларованих правових норм, які мають відповідати міжнародним екологічним стандартам і, в першу чергу, законодавству Європейського Союзу. При цьому, слід зазначити, що всі нормативно-правові акти повинні бути гнучкими, тобто здатними швидко реагувати на зміни занадто складного соціально-економічного середовища.

Одним із важливих інструментів правового механізму управління природоохоронною діяльністю в регіоні є правові норми, які приймаються органами місцевої влади і місцевого самоврядування і виконують функцію регулятора поведінки в галузі ОПС на регіональному рівні. Вони є дійовими засобами, здатними урахувати особливості екологічного стану, визначити комплекс заходів сталого розвитку окремої території, конкретизувати права і обов'язки суб'єктів природоохоронних правовідносин, екологічно-правову відповідальність.

Зобов'язуючи до певних варіантів екологічно значущої поведінки, правові норми роблять систему управління ОПС злагодженою, координованою, яка підкоряється самоуправлінню, сприяє здійсненню цілей системи, спрямованої на забезпечення охорони довкілля.

Так, для забезпечення здійснення організаційних, структурних змін у

системі управління ОПС, що нами пропонується, необхідно внести зміни до існуючих, і прийняти нові законодавчі акти. Для створення в структурі місцевих адміністрацій управління охорони довкілля та природних ресурсів, необхідно внести відповідні зміни до постанови Кабінету Міністрів України від 11 травня 2005 р. № 328 „Про структуру місцевих державних адміністрацій”, включивши до орієнтовного переліку управлінь, відділів та інших структурних підрозділів облдержадміністрації та райдержадміністрації відповідно управління, відділ охорони довкілля та природних ресурсів [140].

Для забезпечення фінансування природоохоронної діяльності на ринкових засадах, необхідно прийняти Закон України „Про Національний екологічний фонд”, який надасть можливість використовувати екологічні кошти в повному обсязі за цільовим призначенням. При цьому, в законі необхідно визнати екологічні платежі не лише обов’язковими, але й першочерговими. Вилучення екологічних фондів із бюджету дозволить витратити кошти не лише у вигляді грантів, а й давати позики, кредити, застосовувати взаємозаліки. Наприклад, у Польщі 34 % надходжень до Екологічного фонду становлять проценти від кредитів та банківських вкладів [88].

З метою запобігання відтоку коштів, що сплачуються за забруднення навколишнього природного середовища суб’єктами господарювання за місцем їх податкової реєстрації за межі регіону, Кабінету Міністрів України необхідно внести зміни до пункту 10 Постанови від 01.03.1999 р. № 303 в редакції Постанови від 11.08.2000 р. № 1261, а саме збір за забруднення навколишнього природного середовища сплачувати не за місцем податкової реєстрації платника, а за місцем здійснення викидів і скидів, розміщення відходів.

Щоб уникнути існуючої на сьогодні ситуації, коли сплата штрафних санкцій є вигіднішою, ніж витрати на природоохоронні заходи, необхідно внести зміни до Методики розрахунку розмірів відшкодування збитків, які заподіяні державі в результаті наднормативних викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря, затверджених наказом Міністерства охорони

навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України від 18.05.1995 р. № 38 та Методики розрахунку розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок порушення законодавства про охорону та раціональне використання водних ресурсів, затверджених наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України від 18.05.1995 р. № 37, передбачивши такий порядок відшкодування завданих збитків, який би повністю компенсував нанесену природі шкоду.

Для ліквідації прогалин в законодавстві щодо системи розподілу державних коштів на охорону довкілля, необхідно законодавчо встановити відсоткову ставку від загальної суми видатків Державного бюджету, яка повинна спрямовуватись на охорону природного середовища та відтворення природних об'єктів. Таке „маркування” коштів дозволить контролювати повноту і цілеспрямованість їх використання. Для упередження випадків порушення екологічного законодавства необхідно внести зміни до адміністративного кодексу щодо збільшення суми штрафів за порушення в природоохоронній сфері.

Враховуючи, що проект Податкового кодексу ще не прийнято, доцільно, на наш погляд, внести відповідні поправки і доповнення до його статей, що дасть змогу ліквідувати існуючу суперечність між окремими законами України.

Разом з тим, слід зазначити, що невідповідність взаємовідносин між різними екологічними службами в регіоні, відносна автономія промислових центрів всередині самого регіону, незбалансованість заходів організаційно-правового характеру не завжди дає позитивні результати. Тому, вважаємо, було б доцільно, прийняти єдиний нормативно-правовий акт, який би скоординував взаємодію всіх регіональних органів на вироблення єдиної мети – забезпечення охорони довкілля, раціональне використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки життєдіяльності населення та сталого розвитку Сумської області.

Іншим заходом у процесі реформування системи управління ОПС є реформування *інформаційного* механізму державного управління, до якого ми

відносимо такі методи, важелі, форми і прийоми управління, як: систему екологічного моніторингу, екомаркування продукції, екологічний аудит, підвищення екологічної свідомості населення, інформацію про природоохоронні технології, ресурсозбереження, надання природоохоронної інформації, проведення громадських слухань, створення спеціалізованих державних дослідницьких інститутів, лабораторій, центрів, агентств по оцінці варіантів розвитку виробництва тощо (див. рис. 3.7).

Найбільш сучасною формою реалізації процесу удосконалення управління ОПС у розвинутих країнах світу є екологічний моніторинг, бо саме він, за допомогою засобів інформатизації, забезпечує регулярну оцінку і прогнозування стану середовища життєдіяльності суспільства та умов функціонування екосистем для прийняття управлінських рішень щодо екологічної безпеки, збереження природного середовища та раціонального природокористування. Моніторингу підлягають усі об'єкти навколишнього природного середовища в цілому, незалежно від їх цільового призначення, характеру, видів і правових форм діяльності.

Впровадження регіональної та державної системи екологічного моніторингу доквілля сприятиме: здійсненню екологічно раціонального використання природного та соціально-економічного потенціалу та збереження сприятливого середовища життєдіяльності в регіоні; соціально-екологічному та економічно раціональному вирішенню проблем, які виникають у результаті забруднення доквілля, небезпечних природних явищ, техногенних аварій та катастроф; розвитку міжнародного співробітництва щодо збереження біорізноманіття природи, охорони озонового шару атмосфери, запобігання антропогенній зміні клімату, захисту лісів і лісовідновлення, транскордонного забруднення доквілля, відновлення природного стану річок регіону.

Суб'єктами системи екологічного моніторингу навколишнього середовища в регіоні, відповідальними за обов'язкове здійснення програми екологічного моніторингу доквілля, можуть бути спеціально уповноважені

органи Міністерства охорони навколишнього природного середовища та інших центральних органів виконавчої влади, які згідно зі своєю компетенцією отримують і обробляють дані про стан довкілля і виробляють відповідні рішення щодо нормалізації або поліпшення екологічного стану, охорони природного середовища, раціонального використання і забезпечення якості природних ресурсів.

Об'єктами інформатизації в регіональній системі екологічного моніторингу довкілля мають стати процеси відомчої екологічної діяльності та їх інтеграція на локальному і адміністративно-територіальному рівнях, які відповідно повинні охоплювати:

- території промислово-міських агломерацій, санітарно-захисних зон великих підприємств, великих водоймищ, природоохоронних зон та інших спеціально визначених просторових одиниць;
- територію промислово-економічних регіонів, басейнів великих річок та області в цілому.

Для його здійснення необхідно прийняти довгострокову програму екологічного моніторингу довкілля відповідно до державної довгострокової програми, яка визначала б спільні, узгоджені за цілями, завданнями, територіями та об'єктами, часом (періодичністю) і засобами виконання дії відомчих органів державної виконавчої влади, підприємств, організацій та установ незалежно від форм власності.

Не менше значення, ніж екологічний моніторинг, в управлінні ОПС та вирішенні будь-яких регіональних екологічних завдань є впровадження екологічної інформаційної системи (ЕІС). Під ЕІС розуміється система зібраних екологічних даних, що має надходити і зберігатись у формі знаків, цифр, малюнків, схем, а також текстів, у загальноприйнятій серед користувачів цієї системи формі, дані екологічної спрямованості.

При цьому, екологічні показники, що становлять основу управління ОПС, можуть використовуватись як інформаційні інструменти, і як інструменти планування й управління, наприклад, при оцінці впливу на навколишнє

середовище, екологічному аудиту й екологічному моніторингу. Вони дозволяють забезпечувати:

- діагностику існуючого навантаження на навколишнє середовище;
- прогноз майбутнього стану навколишнього середовища;
- прозорість системи ОПС, суспільну поінформованість, активність громадянського суспільства;
- оптимізм суспільної думки;
- оцінку успішного втілення екологічних проектів та ін..

Основними джерелами забезпечення ЕІС інформацією мають бути дані моніторингу довкілля та дані підприємств, установ і організацій, які проводять первинний облік у галузі охорони навколишнього природного середовища, а також довідки, зауваження та пропозиції, що надаються відповідним органам місцевої влади громадськими організаціями і окремими громадянами.

ЕІС повинні стати основою для прийняття управлінських рішень і важливими аналітичними засобами для вибору методів планування та контролю за станом природного середовища місцевим органам влади, а також джерелом інформації, по-перше, для систематичного, отже, і негайного інформування населення та всіх зацікавлених організацій про надзвичайні екологічні ситуації; по-друге, для забезпечення прозорості в державному управлінні вільним доступом громадян до екологічної інформації, яка не становить державну таємницю.

Таким чином, створення ЕІС як елемента інформаційного механізму дозволить впорядковувати рух необхідної для природоохоронного управління інформації від навколишнього природного середовища до суб'єктів управління ОПС.

Іншим елементом інформаційного механізму, що сприяє реформуванню системи охорони природного середовища є екологічна експертиза, яка має здійснюватись з метою запобігання негативному впливу антропогенної діяльності на стан навколишнього природного середовища та здоров'я людей, а також оцінки ступеня екологічної безпеки проектів, планів, заходів

господарського розвитку та наявної ситуації на окремих територіях та об'єктах. Ця складова інформаційного механізму здатна забезпечити опосередкування щодо обміну інформацією між самими суб'єктами регіональних природоохоронних правовідносин (наприклад, коли проводиться екологічна експертиза нормативно-правових актів) або ж передачу інформації від учасників регіональних еколого-політичних правовідносин (наприклад, при екологічній експертизі документації на речовини, продукцію).

Успішна реалізація реформування регіонального управління охороною природного середовища багато в чому залежить від того, що за люди її здійснюють, чи розуміють проблему сталого розвитку, чи здатні приймати важливі для регіону рішення, керуючись морально-етичними чи науково опрацьованими принципами.

На сучасному етапі накопичений певний досвід, пов'язаний з екологічною освітою та екологічним вихованням громадян. Але він не має систематизованого характеру і зорієнтований переважно на екстенсивний спосіб розвитку природогосподарювання.

У зв'язку з цим необхідно не тільки переглянути орієнтири екологічної освіти та екологічного виховання, а й створити нову їх модель, яка була б спрямованою на посилення еколого-правової просвіти, культури та науки.

Реформування екологічної освіти стосується усіх її рівнів і видів:

- дошкільна, шкільна та позашкільна освіта;
- професійно-технічна освіта;
- вища та середня спеціальна освіта;
- система перепідготовки кадрів.

При цьому слід зауважити, що екоосвіта та ековиховання повинні провадитися безперервно, послідовно, з урахуванням соціальної структури, вікових, демографічних, національних, релігійних, культурних характеристик населення регіону; бути міжгалузевою, міжвідомчою і цілісною; сприяти критичній переоцінці існуючого стану і цінностей, створювати можливості для творчого переосмислення чи заперечення; спрямовуватися на реалізацію

принципів концепції „сталого розвитку” регіону, мати мобільний характер та корегуватися з урахуванням сучасної та прогнозованої екологічної ситуації в регіоні і державі.

Перехід України до реалізації міжнародних і європейських стандартів екологічного менеджменту вимагає якісно нового підходу до підготовки фахівців (екологів, екологів-менеджерів, екологів-юристів і т. ін.). Екологізація свідомості суспільства неможлива без серйозної світоглядної, моральної і професійної основи, що повинна закладатися на різних вікових рівнях у формуванні світогляду громадян.

Основні напрямки посилення екологічної освіти, екологічної культури та екологічного виховання наведено у додатку Р.

Для покращання кадрового потенціалу та підвищення професіоналізму органів сфери управління охороною довкілля на рівні регіону, доцільно впровадити технологію постійного моніторингу кадрового потенціалу, формування дійового кадрового резерву, забезпечення органів виконавчої влади і місцевого самоврядування обласного та районного рівнів спеціалістами-екологами, проводити відбір та підготовку талановитої молоді до професійної діяльності в сфері управління охороною довкілля, запровадити у програми курсів по перепідготовці та підвищенню кваліфікації управлінських кадрів, що проводяться на базі Центру перепідготовки та підвищення кваліфікації управлінських кадрів, курс лекцій з екології.

У межах вищенаведених важелів удосконалення екологічної освіти і виховання доцільно розробити державну концепцію розвитку екологічної освіти з урахуванням вимог міжнародної інтеграції в еколого-освітній сфері. Без відповідного фінансового забезпечення розробити дану концепцію та сценарій її реалізації неможливо. У зв'язку з цим, уже сьогодні доцільно ініціювати ці питання на регіональному рівні і забезпечити активну участь органів управління, екологічної громадськості, науки, освіти в їхньому подальшому опрацюванні.

Узагальнюючи вищевказане, відзначимо, що запропонований перелік

заходів по модернізації механізмів державного управління системою ОПС не може вважатися вичерпним, але він дозволяє скласти науково обґрунтоване уявлення про напрямки реформування природоохоронного управління як форми впливу на учасників природоохоронних відносин, а їх упровадження здатне сприяти підвищенню ефективності управління ОПС та поліпшенню екологічного стану регіону.

3.3. Основні етапи впровадження стратегії реформування системи охорони природного середовища

В останнє десятиліття в Україні, як вже зазначалося, відбулися значні зміни у сфері державного управління процесами охорони природного середовища (створено певний економічний механізм управління, сформовано спеціалізовані природоохоронні органи, що координують роботу на всій території країни та ін.), проте, ще залишилися невирішеними питання, пов'язані з ефективним функціонуванням системи державного управління цією галуззю. Більш того, виник цілий комплекс нових питань, обумовлених процесами трансформації української економіки, які вимагають продовження заходів по реформуванню природоохоронного управління. Цього вимагає і „Комплексна програма реалізації на національному рівні рішень, прийнятих на Всесвітньому саміті зі сталого розвитку на 2003-2015 роки“, що пропонує жорсткі міжнародні норми у сфері охорони навколишнього природного середовища, динамічного поширення системи міжнародної сертифікації і, як наслідок, зміни характеру конкуренції на західному ринку.

Разом з тим очевидним є те, що створення ефективної регіональної системи державного управління охороною довкілля і раціональним

використанням природних ресурсів – це тривалий процес, оскільки вимагає вирішення великих за масштабами нормативно-правових, фінансово-економічних, соціальних завдань як на регіональному, так і на державному рівнях. Ці завдання можуть реалізовуватися поетапно, враховуючи стратегічні напрямки регіональної екологічної політики. В основу зазначеної стратегії мають бути покладені такі принципи, що диктуються як сучасним, так і минулим у розвитку людства:

- пріоритет екології над економікою, екологічних критеріїв, показників та вимог над економічними (йдеться про розв'язання проблеми „виживання” людства);

- раціональне поєднання ринкових і державних, економічних та адміністративних засобів управління природоохоронними відносинами (сам собою ринок байдужий до екологічних проблем);

- оптимальне поєднання галузевого і територіального управління охороною природи та природокористуванням, перенесення центру ваги та відповідальності за розв'язання ресурсо-екологічних проблем на місцеві органи влади та управління;

- інтеграція природоохоронного і економічного підходів до розвитку та розміщення продуктивних сил шляхом розробки та застосування науково обґрунтованих еколого-економічних стандартів, нормативів і показників.

Реалізація цих принципів повинна базуватися на аналізі існуючого екологічного стану природного середовища і тенденцій його розвитку, а також враховувати всі фактори, що визначають екологічну ситуацію в регіоні.

У результаті проведеного нами дослідження було встановлено, що більш комплексно питання вдосконалення управління охороною довкілля розроблялося на макроекономічному рівні і, недостатньо дослідженими залишаються проблеми удосконалення системи охорони природного середовища на мезоекономічному рівні (на рівні регіонів країни). Відтак, виділяючи етапи реформування системи ОПС та враховуючи здобутки відомих вчених щодо розуміння екологічних проблем у системі управління ОПС,

спробуємо запропонувати власне бачення вирішення проблем ОПС. На нашу думку, процес реформування системи державного управління ОПС доцільно розділити на наступні взаємозалежні етапи (рис. 3.10): перехідний, основний, завершальний.

У межах кожного етапу виділено пріоритетні складові – ключові (стратегічні) завдання, які необхідно вирішувати саме на тому чи іншому етапі реформування. До таких пріоритетних складових можна віднести: організаційну, нормативно-правову, культурно-освітню, фінансово-економічну, контроль та нагляд, інформаційну.

На **першому, перехідному**, етапі, що, як свідчить проведений аналіз, необхідно завершити реалізацію невідкладних заходів щодо обмеження шкідливого впливу на довкілля найбільш небезпечних джерел забруднення, подолати еколого-економічну кризу, стабілізувати екологічну ситуацію, запровадити структурні перетворення у системі управління охороною природного середовища і природокористуванням, створити реальні умови для формування екологічної культури громадян.

Основними завданнями цього етапу, що впливає із проведених узагальнень (див. розд. 2), мають бути:

- формування дієвої мережі установ і організацій по управлінню природоохоронною діяльністю в регіоні;
- вдосконалення законодавчо-правової бази з питань охорони довкілля і раціонального використання природних ресурсів;
- розроблення і впровадження нових механізмів управління охороною довкілля і раціонального природокористування;
- створення системи контролю за екологічним станом довкілля з одночасним запровадженням елементів комплексного міжвідомчого екологічного моніторингу;
- реалізація програм по стабілізації стану довкілля;
- розроблення і впровадження програм щодо підвищення рівня екологічної освіти, виховання та екоінформування населення.

1-й етап

Ціль: завершення реалізації невідкладних заходів щодо обмеження шкідливого впливу на довкілля найбільш небезпечних джерел забруднення, подолання еколого-економічної кризи, стабілізація екологічної ситуації, початок структурних перетворень у системі державного управління

Завдання:

- створення дієвої мережі установ і організацій по управлінню природоохоронною діяльністю;
- удосконалення законодавчо-правової бази з питань ОПС;
- задіяння у повному обсязі механізмів держуправління ОПС;
- створення системи досконалого, повного та адекватного контролю за екологічним станом довкілля;
- реалізація програм по стабілізації стану довкілля;
- розроблення і впровадження програм екологічної освіти, виховання та екоінформування населення.



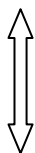
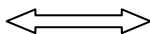
2-й етап

Ціль: реалізація стратегії еколого-орієнтованого державного управління, екологічного оздоровлення суспільних відносин, завершення структурних перетворень в галузі охорони природного середовища, а також технологічної перебудови екологічно шкідливих виробництв, перехід на обов'язкову безперервну екологічну освіту, завершення реформування правової бази природо-охоронного законодавства, впровадження політики сталого розвитку.

Завдання:

- розмежування функцій державного та господарського управління в сфері ОПС;
- підтримання умов для розвитку ринкових відносин;
- створення реальної мотивації для впровадження екологічного менеджменту на виробництвах;
- залучення у процес природоохорони приватного капіталу;
- задіяння ринкових механізмів управління ОПС;
- удосконалення тарифної та цінової політики на використання та споживання природних ресурсів;
- створення функціонально цілісної системи державного управління охороною природного середовища.

Моніторинг
реформування
системи
ОПС



3-й етап

Ціль: забезпечення переходу на сталий розвиток регіону на базі нових секторів і галузей, створення екологічно чистих виробництв, повна інтеграція регіональної у державну і глобальну системи охорони природного середовища та екологічної безпеки, вихід на шлях ноосферного розвитку людства.

Завдання:

- подальший розвиток гнучкої та ефективної системи державного моніторингу навколишнього природного середовища;
- створення автоматизованої системи оцінки екологічних ситуацій, прогнозування шкідливого впливу на довкілля, планування дій у надзвичайних ситуаціях на основі оцінок і сценаріїв розвитку подій;
- належна координація раціонального використання природного та соціально-економічного потенціалу з урахуванням екологічних чинників на засадах сталого розвитку.

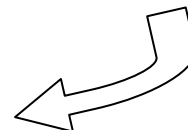


Рис. 3.10. Етапи реформування системи охорони природного середовища

В якості першочергових заходів на перехідному етапі реформування системи управління ОПС можна запропонувати такі:

1. Організаційні:

- провести реорганізацію органів виконавчої влади та місцевого самоврядування з метою перегляду всієї сфери відповідальності, яка покладається на ці органи щодо розв'язання природоохоронних проблем у регіоні і створення в їх структурі природоохоронних підрозділів;

- вивести зі структури управління охорони навколишнього природного середовища екологічні інспекції і підготувати нормативно-методичну документацію, яка б регламентувала їх діяльність;

- розробити і затвердити Положення про Громадську екологічну раду при обласній державній адміністрації, Положення про організацію системи громадських рад при районних державних адміністраціях та при виконкомах міських, селищних рад області;

- провести паспортизацію об'єктів підвищеної екологічної небезпеки регіону і, як логічне завершення, класифікувати їх за ступенем вірогідного екологічного ризику;

- розробити та відпрацювати механізм організації первинного обліку надходження платежів до місцевих природоохоронних фондів у розрізі платників та передачі цієї інформації контролюючим органам;

- розробити і затвердити місцеві програми раціонального використання і охорони надр, водних, лісових, земельних ресурсів, поводження з відходами, охорони атмосферного повітря, спрямувати їх на стабілізацію екологічного стану природного середовища в регіоні;

- забезпечити наукове супроводження питань стійкого розвитку й екологічного управління на рівні регіону;

- впровадити систему екологічного менеджменту на підприємствах, установах, організаціях всіх форм власності. Для цього необхідно реалізувати наступне:

- створити регіональний методично-консультаційний пункт (МКП) з

питань інформаційного забезпечення підприємств у сфері управління навколишнім середовищем;

- провести серії семінарів для працівників місцевих органів виконавчої влади та державних підприємств з метою опрацювання:

- стандартів серії ISO 14000;
- принципів забезпечення економічної безпеки;
- методів управління проектом згідно зі стандартами ISO 10006;
- шляхів підвищення конкурентоспроможності продукції;
- технологій впровадження міжнародних і європейських стандартів та директив ЄС в Україні;

З метою координації заходів у сфері поводження з відходами при обласній державній адміністрації створити обласну координаційну раду з питань переробки, збирання, розміщення, складування та утилізації відходів та постійну комісію з питань поводження з безхазяйними відходами.

2. Нормативно-правові:

• Регіональний рівень:

Органам місцевої державної влади та самоврядування в межах своїх повноважень:

- підготувати і прийняти рішення, розпорядження чи методичні рекомендації щодо вдосконалення системи організаційного механізму управління ОПС та стабілізації екологічного стану довкілля в регіоні;

- виробити систему правового механізму і економіко-правових стимулів для фізичних і юридичних осіб, які отримували б цільові кредити для заходів, спрямованих на охорону природного середовища.

Розробити й затвердити:

- комплекс нормативно-законодавчих актів щодо стимулювання природокористування та охорони навколишнього середовища, зокрема, пільгового оподаткування;

- нормативно-методичну документацію по здійсненню природоохоронних заходів у рамках програм (бізнес-планів) розвитку

виробництва суб'єктів підприємницької діяльності;

- методика по визначенню і сплаті компенсаційних платежів за вибуття природних ресурсів (об'єктів) із загального користування;

- нормативно-методичну документацію та методика оцінки ступеня антропогенного навантаження на окремо взяту територію, закріпити граничні показники, що не можуть бути перевищені.

- *Державний рівень:*

- активізувати діяльність щодо прийняття закону про передбачення державної програми переходу на модель сталого розвитку і додаткових економічних, соціальних та інших заходів (дій), що забезпечують досягнення поставленої мети;

- внести зміни і доповнення до чинних законів, що визначають статус центральних та місцевих органів державної виконавчої влади у галузі охорони довкілля і використання природних ресурсів, регламентують здійснення підприємницької діяльності, а також законів про розмежування функцій спеціально уповноважених органів державного контролю в галузі використання природних ресурсів, охорони довкілля і забезпечення екологічної безпеки та інше;

- внести відповідні зміни і доповнення до низки законів України: „Про охорону навколишнього природного середовища”, „Про місцеві державні адміністрації”, „Про місцеве самоврядування в Україні”, „Про страхування”, „Про тваринний світ”, „Про природно-заповідний фонд”, „Про охорону атмосферного повітря”, „Про відходи”, Лісовий кодекс, Водний кодекс, Кодекс про надра, Земельний кодекс та ін.;

- підготувати і затвердити Кабінетом Міністрів України нові нормативно-правові акти та зміни до діючих, а саме: Правила відшкодування збитків, завданих порушеннями екологічного законодавства, Положення про екологічний контроль, Положення про екологічний аудит, Положення про екологічне ліцензування, Положення про сертифікацію екологічно небезпечної продукції, Порядок встановлення лімітів викидів забруднюючих речовин в

атмосферне повітря, рівнів шкідливого біологічного та фізичного впливу, Порядок ведення рибного господарства і здійснення рибальства, Порядок і нормативи плати за спеціальне використання лісових ресурсів та користування земельними ділянками лісового фонду та ряду інших;

- розробити та затвердити нормативно-правові акти спеціально уповноважених державних органів управління в галузі охорони навколишнього природного середовища і використання природних ресурсів;

- внести зміни і доповнення до Кодексу про адміністративні правопорушення (розділ „Адміністративна відповідальність за екологічні правопорушення”), Кримінального кодексу (розділ „Екологічні злочини”), Цивільного кодексу України (розділ „Відшкодування збитків за екологічні правопорушення”) та інше.

3. *Культурно-освітні.* Створення державних та недержавних систем безперервної екологічної освіти з метою розвитку екологічної культури і базових наукових знань населення, наукового екологічного світогляду та професійних навичок раціонального природокористування, ресурсозбереження у фахівців виробничої та інших сфер діяльності. Для цього необхідно:

- посилити роль соціальних, гуманітарних аспектів екологічної освіти та еколога-просвітницької діяльності, особливо економіки природокористування;

- доопрацювати навчальні плани і програми в напрямку удосконалення методики викладання основ екології та управління охороною довкілля;

- запровадити екологічну підготовку та перепідготовку педагогічних кадрів для всіх рівнів системи освіти, в тому числі з питань сталого розвитку;

- здійснювати конкурсну цільову підтримку структур, що здійснюють екологічну освіту, включаючи природоохоронні організації, установи освіти та культури, засоби масової інформації, громадські екологічні організації та рухи, з метою залучення населення до реалізації на практиці конкретних напрямків діяльності з охорони довкілля;

- внести відповідні зміни до системи екологічної підготовки осіб, що приймають рішення в різних сферах виробництва, економіки і управління, а

також підвищення кваліфікації спеціалістів природоохоронних служб, системи правоохоронних та судових органів;

- створити систему інформування ділових кіл у галузі природоохоронного законодавства, охорони навколишнього природного середовища, екологізації виробництва, екологічного аудиту, екологічних ризиків, а також проводити їх навчання методам екологічного управління;

- розробити програму наукових досліджень із проблеми екологічного управління і екоменеджменту;

- розширити мережі спеціальних навчальних еколого-правових закладів (коледжі, інститути тощо), створити нові та реорганізувати діючі наукові, зокрема еколого-експертні центри, діяльність яких спрямувати на дослідження і оцінку різноманітних проблем охорони довкілля, використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки.

4. *Фінансово-економічні.* Включають завдання економічного регулювання державних та ринкових відносин для забезпечення раціонального природокористування і охорони навколишнього природного середовища в регіоні, залучення бюджетних і позабюджетних коштів на природоохоронну діяльність, і передбачає:

- підготовку аналітичних документів про доцільність зміни системи оподаткування у природоохоронній сфері;

- оцінку природних ресурсів, що базується на рентному підході;

- вивчення потенціалу регіону у сфері енерго- і ресурсозбереження та освоєння альтернативних джерел енергії;

- участь у створенні та застосуванні податкових механізмів, які стимулюють створення і застосування екологічно чистих технологій, товарів та послуг;

- забезпечення виплат встановлених компенсацій за шкоду, заподіяну навколишньому природному середовищу та здоров'ю населення у процесі господарської діяльності;

- опрацювання дієвих процедур стягнення плати за викиди та скиди

забруднюючих речовин;

- розвиток екологічного аудиту діючих підприємств, установ і організацій, різних форм екологічного підприємництва, у т.ч. добровільної сертифікації;

- створення умов для впровадження ринкових механізмів охорони природи;

- вдосконалення механізмів зміни форм власності з урахуванням екологічного фактора (врахування екологічного збитку, заподіяного в минулому, зобов'язань по проведенню реабілітаційних заходів, екологічного страхування тощо);

- вдосконалення практики бюджетного фінансування природоохоронних заходів на конкурсній основі;

- розробка економічного механізму стимулювання підприємств, які впроваджують систему управління охороною навколишнього середовища (надання пільг з оподаткування, а також інвестиційних, кредитних та інших видів економічної підтримки);

- виділення у складі місцевих бюджетів окремого розділу „Охорона навколишнього природного середовища” з прибутковою частиною за коштів платежів суб'єктів господарювання за спеціальне використання природних ресурсів (землі, води, надр, лісу і інш.);

- впровадження екологічного страхування;

- підготувати проекти законів про рентні платежі і про систему стимулювання заходів в галузі охорони довкілля.

5. *Контроль і нагляд* включають заходи по удосконаленню управління і контролю в галузі охорони природного середовища за додержанням вимог природоохоронного законодавства підприємствами, установами та організаціями всіх форм власності, громадянами. До таких заходів доцільно віднести:

- реорганізацію системи органів поресурсного екологічного контролю з поступовою інтеграцією функцій контролю в єдину узгоджену функціональну

систему;

- об'єднання екологічної інспекції та інспекції з контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів у єдину інспекцію по контролю за станом довкілля;

- розширення складу і повноважень місцевих органів нагляду і контролю з питань охорони довкілля і раціонального використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки;

- запровадити дієвий контроль за дотриманням природоохоронного законодавства юридичними та фізичними особами – як гарантію забезпечення правового регулювання охороною природного середовища;

- проведення перевірок діяльності органів місцевого самоврядування з питань цільового використання коштів ФОНПС;

- узгодження наглядових і контрольних функцій спеціально уповноважених державних органів управління в галузі охорони навколишнього природного середовища і використання природних ресурсів та органів прокуратури щодо посилення контролю за дотриманням екологічного законодавства, реалізації екологічної політики держави, захисту екологічних прав громадян.

б. Інформаційні. Основним заходом тут має стати забезпечення державних органів, юридичних осіб та населення достовірною інформацією про дійсний стан навколишнього природного середовища і його позитивні чи несприятливі зміни, необхідної для прийняття виважених управлінських рішень по попередженню, ліквідації його негативного впливу на здоров'я населення і забезпечення сталого природокористування в регіоні. Для реалізації цих заходів необхідно:

- створити регіональну систему екологічного моніторингу, включаючи моніторинг біологічного різноманіття, ґрунтів і абіотичних компонентів та потенційно небезпечних об'єктів;

- забезпечити достовірність і порівняльність вимірів і оцінок показників екологічного стану;

- сформувати систему показників, опрацювати методологію для апаратного забезпечення моніторингу екологічного стану території області;
- провести інвентаризацію екологічно небезпечних промислових і сільськогосподарських виробництв, інженерних споруд, захоронень відходів та оцінку ризиків виникнення надзвичайних екологічних ситуацій;
- забезпечити повний доступ громадськості до екологічної інформації, життєво важливої для їх безпеки, відкритість іншої інформації про стан навколишнього середовища, в тому числі, про всі проекти, які підлягають обов'язковій державній екологічній експертизі;
- висвітлювати в засобах масової інформації зміст та особливості екологічної політики підприємств, установ, організацій, місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- забезпечити підприємства, установи і організації методичною документацією та програмним забезпеченням з упровадження системи управління навколишнім середовищем, нормативними документами з питань охорони природи та природокористування;
- визначити для кожного виду екосистеми „міру вилучення ресурсу”, „міру накопичення шкідливих речовин” та ін., що може гарантувати підтримку стійкого стану того чи іншого природного середовища;
- розробити Положення про доступ громадськості до екологічної інформації та Положення про участь громадськості у прийнятті рішень з питань, що стосуються довкілля (забезпечити виконання Орхуської Конвенції).

Другий, основний етап реформування системи ОПС – етап реалізації стратегії й тактики еколого-орієнтованого управління, екологічного оздоровлення суспільних відносин, завершення регулювання структурних перетворень у галузі охорони природного середовища, а також технологічної перебудови екологічно шкідливих виробництв, перехід на обов'язкову безперервну екологічну освіту, завершення реформування правової бази природоохоронного законодавства, реалізація політики сталого розвитку.

На цьому етапі природоохоронне управління формує екологічні

обмеження, розробляє ліміти щодо використання природних ресурсів залежно від екологічних можливостей території, доводить їх до підприємств, установ та організацій регіону, а також до відповідних управлінь місцевої адміністрації. На цьому етапі здійснюється узгодження прогнозів і програм соціального й економічного розвитку території та їх координація з екологічними програмами. Такі економічні сектори, як промисловість, сільське господарство, енергетика, транспорт і туризм повинні нести відповідальність за шкоду завдану природному середовищу.

На даному етапі повинна сформуватись дієва система регіонального екологічного моніторингу, яка має забезпечувати державні органи, юридичних осіб, населення достовірною інформацією про стан природного середовища, для попередження його негативних змін, свободи усвідомленого вибору громадянами умов їх життєдіяльності.

Головним завданням другого етапу реформи системи управління ОПС має стати розмежування функцій державного та корпоративного управління для забезпечення:

- умов щодо впровадження ринкових відносин у сфері охорони природи та природокористування;
- мотивації для підвищення ефективності виробництва;
- технології залучення у процес охорони природи приватного капіталу;
- ринкових механізмів в сфері охорони природного середовища;
- тарифної та цінової політики на використання та споживання природних ресурсів;
- досягнення функціонально цілісної системи державного управління охороною природного середовища;

Для реалізації зазначених заходів другого етапу реформ системи управління ОПС, на нашу думку, необхідно:

1. *Організаційні*: провести структурні удосконалення в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування з метою забезпечення їх здатності до розробки та ефективного упровадження політики сталого

розвитку. Пропонується призначити відповідальних осіб з питань сталого розвитку в органах виконавчої влади на обласному та місцевому рівні, а також запровадити інститут позаштатних радників голів органів місцевого самоврядування та облдержадміністрацій.

У цей період з'явиться ряд нових суб'єктів управління. Це переважно підприємства, організації та установи, діяльність яких може бути пов'язана з наданням екологічних послуг (центри з екологічного аудиту, стандартизації, сертифікації, метрологічного контролю екологічності товарів, робіт і послуг); збиранням, заготівлею, утилізацією та переробкою відходів; науково-виробничою діяльністю; проведенням маркетингових досліджень у сфері екологічності підприємств і бізнесу; з проведенням за допомогою експрес-методів обстежень населення, що проживає в найбільш несприятливих умовах, де існує ймовірність високого рівня антропогенних змін природи та ін. Йдеться про створення міжсекторальних структур, асоціацій, об'єднань, центрів тощо.

Важливе значення тут має також утворення чисельних соціально активних природоохоронних груп населення, які раніше за інших оволодівають формами поведінки, заснованими за принципами екологічної етики, поваги до життя, раціонального споживання природних ресурсів та ін..

Слід передбачити участь представників громадських екологічних організацій у різних формах навчання, підвищення кваліфікації та перепідготовки.

2. Основними засадами *нормативно-правової складової* щодо удосконалення системи ОПС на рівні області, як свідчить досвід розвинених країн світу, можна вважати:

- розробку загальнодержавного законодавства про підтримку екологічного підприємництва (податкові пільги, механізм перерозподілу платежів за забруднення навколишнього середовища, пільгове кредитування закупок обладнання тощо);

- сприяння інвестиціям у природоохоронний бізнес;

- удосконалення процедур тендерного відбору виконавців природоохоронних робіт, що виконуються на території області за коштом державного та місцевих бюджетів;

- удосконалення та спрощення процедури оренди об'єктів державної та комунальної власності, в т.ч. і пільгові, з метою сприяння певним формам екологічного підприємства (переробка відходів звалищ, шламонакопичувачів тощо).

На державному рівні необхідно підготувати і прийняти нормативно-правові акти щодо впровадження ринкових механізмів управління ОПС, стимулювання інвестиційної та інноваційної діяльності в галузі охорони довкілля, формування гнучкої податкової та цінової політики в цій сфері, стимулювання заходів в управлінні природокористуванням.

3. *Культурно-освітня складова* включає такі специфічні завдання:

- створення навчальних посібників з екологічного управління, екоменеджменту і стійкого розвитку, екологічної культури та екологічної економіки;

- розробка і введення навчальних курсів щодо сталого розвитку регіону, ощадливого природокористування тощо для студентів вищих навчальних закладів та широких верств населення;

- проведення систематичного навчання державних службовців усіх рівнів управління з питань упровадження політики сталого розвитку;

- здійснення науково-дослідних проектів з найбільш актуальних проблем екологічного управління;

- проведення нарад-навчань із представниками регіональної та місцевої влади з питань сталого розвитку;

- видання науково-популярної літератури щодо стійкого розвитку;

- організація публікацій і передач у засобах масової інформації;

- проведення акцій по залученню населення до практичного вирішення задач екологічного управління;

- привернення уваги засобів масової інформації до тем стійкого розвитку

держави, регіону, міста, села.

Результати роботи з даного напрямку можна оцінювати за такими показниками, як ріст тиражів навчальних посібників і науково-популярних видань, чисельності слухачів, що пройшли навчання чи перепідготовку в області сталого розвитку.

4. *Фінансово-економічна складова* включає поступову відмову від екологічно шкідливого субсидування промисловості, сільського господарства та житлово-комунального сектора, перехід на самофінансування в області управління природокористуванням. Потрібно розробляти спеціальні системи стимулювання заходів у сфері природокористування, включаючи заходи зі зниження енергоємності і матеріалоємності, освоєння альтернативних джерел енергії.

Доцільно запровадити в повному обсязі економічні механізми охорони довкілля та природокористування, сформувати ринок екологічних послуг, систему екологічної сертифікації, ліцензування, екологічного аудиту, сприяти розвитку лізингу в цій галузі, розробити систему державної підтримки підприємствам які виготовляють екологічно чисту продукцію і тим, що працюють над зменшенням забруднення довкілля.

До перспективних заходів стимулювання природоохоронної діяльності в умовах України екологи відносять ринкову реалізацію права на забруднення та застосування принципу „платить той, хто забруднює”.

Підвищення ролі підприємств в формуванні більш раціональних структур споживання має здійснюватись шляхом заохочення, за необхідності, добровільного опублікування екологічних і соціальних оцінок їх власної діяльності.

До систем управління навколишнім середовищем відноситься впровадження системи стандартів ISO 14000, ISO 9000 та інших. У Сумській області над впровадженням у виробництві ISO 14000 активно працює відоме підприємство ВАТ „Сумхімпром”.

Для посилення ролі економічних важелів у сфері охорони довкілля і

раціонального природокористування Уряд України має:

- забезпечити індексацію зборів за забруднення природного середовища як важеля екологічного процесу захисту довкілля, що відкриває нові додаткові можливості для сталого розвитку і підвищення рівня заможності населення;

- розробити систему інтегрованих дозволів викидів у повітря, скидів забруднюючих речовин у водні об'єкти та заходів поводження з відходами, що базуються на необхідності впровадження найкращих доступних технологій та здійсненні моніторингу за їх дотриманням.

У масштабі країни сталий розвиток має забезпечуватись функціонуванням фінансово стійких (самопідтримуючих) структур. Отже, необхідно сприяти процесам поглиблення кооперації і спеціалізації в нових галузях природокористування.

Оскільки сталий розвиток вимагає впровадження принципово нових технологій в усі сфери життєдіяльності, слід налагодити ефективну систему інформаційного забезпечення інноваційних фірм.

Особливої уваги заслуговують механізми усунення корупції та тіньової економіки, як основних негативних факторів, що значно знижують ефективність економіки.

5. *Контроль та нагляд* мають включати технології чи процедури моніторингу щодо стану сфери охорони довкілля. До них можна віднести: створення мережі спостережних пунктів і проведення необхідних спостережень за забрудненням атмосферного повітря, водних, земельних ресурсів і надр; створення необхідних умов для діяльності громадських інспекторів, забезпечення їх теоретичною і практичною підготовкою.

6. *Інформаційна складова*. Вимагає здійснення системи заходів щодо створення комп'ютерної бази відділу інформації і зв'язків з громадськістю, в тому числі, підключення робочих місць до локальної мережі Міністерства охорони навколишнього природного середовища і до мережі Інтернет; упорядкування механізмів надання громадянам інформаційних та інших послуг; опрацювання ефективних механізмів залучення громадськості до

процесів вироблення та реалізації державної екологічної політики; сприяння створенню і розвитку інформаційних та консультативних центрів, як елементів глобальної інформаційної мережі Інтернет з широким доступом громадськості; забезпечення доступу до нормативно-правових актів та інших документів Міністерства через відповідні комп'ютерні мережі в інформаційних центрах та бібліотеках.

З метою поліпшення доступу громадськості до екологічної інформації слід збільшити тираж випуску щорічної Національної доповіді Міністерства охорони навколишнього природного середовища України про стан довкілля в державі і в обов'язковому порядку розсилати в обласні, районні державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, публічні бібліотеки та розміщувати на сайті Міністерства.

Третій, завершальний етап реформування регіональної системи природоохоронного управління – етап забезпечення остаточного переходу на сталий розвиток регіону на базі нових секторів і галузей, створення екологічно чистих виробництв, остаточна інтеграція у державну і глобальну систему охорони природного середовища, екологічної безпеки, підготовка до майбутнього розвитку людства.

На третьому етапі планується створити систему регіонального управління використанням природних ресурсів, регулюванням техногенного впливу на довкілля як основу управління сталим розвитком суспільства. Фрагментарне здійснення цих заходів розпочалося ще у 1996 році, а більш широке – відповідно до темпів стабілізації економіки країни.

Основними завданнями цього етапу можна вважати:

- подальший розвиток системи державного моніторингу навколишнього природного середовища;
- створення автоматизованої системи оцінки екологічних ситуацій, прогнозування шкідливого впливу на довкілля, планування дій у надзвичайних ситуаціях на основі оцінок і сценаріїв розвитку подій;
- належна координація раціонального використання природного та

соціально-економічного потенціалу з урахуванням екологічних чинників на засадах сталого розвитку.

На цьому етапі повинна діяти нова система ОПС – система екологічного самоуправління регіоном. В організаційному плані повинна діяти разом з державними органами управління ОПС ціла низка неурядових громадських організацій по координації природоохоронних питань. Окрім того, має бути створена система органів з організації моніторингу та аудиту за ключовими показниками переходу до стійкого розвитку, збору, обробки, поширенню інформації та складання комплексних прогнозів і програм розвитку на їх базі.

Щодо *фінансово-економічних* пріоритетів, необхідно зосередити увагу на поступовому поширенні системи рентних платежів на всіх природо користувачів, які експлуатують цінні, стратегічного значення і рідкісні ресурси. Разом з тим, слід „запустити” систему стимулювання заходів в області природокористування. Йдеться про наступне:

- сформованість особливих механізмів кредитування та інвестування екологічно значимих проектів;
- реальне упровадження практики екологічного аудиту і страхування підприємств;
- утворення впливової системи управління навколишнім середовищем відповідно до міжнародного стандарту серії ISO 14000 тощо.

Підсумовуючи, можна з упевністю стверджувати, що поетапна реалізація зазначених пріоритетів дозволить створити на регіональному рівні дієву систему екологічно збалансованого управління соціально-економічним розвитком регіону, яка стимулюватиме відновлення природних властивостей довкілля та компетентне регулювання використання природних ресурсів, що може позитивно впливати на розвиток продуктивних сил суспільства.

Висновки до третього розділу

1. Проведена оцінка критеріїв, від яких залежить ефективність управління охороною природного середовища, дозволила визначити наступні стратегічні пріоритети реформування природоохоронної системи регіону: реформування організаційної структури управління ОПС; формування еколого-правової свідомості широких верств населення; удосконалення фінансово-економічних механізмів управління ОПС та вдосконалення нормативно-правової бази.

2. Розвиток регіональної системи ОПС має бути спрямованим на перехід від моделі управління, орієнтованої на ліквідацію наслідків екологічних порушень (яка функціонує зараз в Україні), до моделі, що базується на прогнозуванні та попередженні забруднень довкілля і покращенні його стану, характерної для більшості розвинених країн світу.

3. Сам процес реформування системи управління ОПС, на нашу думку, повинен:

по-перше, здійснюватися уповноваженими на те суб'єктами регіонального природоохоронного управління;

по-друге, реалізовуватися не в довільній формі, а у встановленому законодавством порядку;

по-третє, здійснюватися згідно з принципами правового забезпечення регіональної еколого-політичної діяльності, спрямованої на досягнення екологічної безпеки.

Ефективність проведення реформування знаходиться в прямій залежності від наявності цілісної та збалансованої системи механізмів управління ОПС, які включають усю сукупність методів, форм, прийомів, інструментів і важелів впливу.

4. Узагальнення існуючих підходів до визначення механізмів управління взагалі, дозволило, відповідно до ринкових умов господарювання та адміністративної реформи, що здійснюється в Україні, запропонувати наступний механізм реформування природоохоронної системи управління в регіоні, який

складається з чотирьох складових організаційно-політичного, нормативно-правового, фінансово-економічного та інформаційного. Кожен з них, у свою чергу, являє собою сукупність конкретних важелів і інструментів, через застосування яких, власно кажучи, реалізується стратегія.

5. З'ясовано, що найбільш дієвими засобами та інструментами підвищення ефективності функціонування системи ОПС й управління охороною довкілля на регіональному рівні можуть стати:

- структурна перебудова регіональної системи управління використанням природних ресурсів та охороною навколишнього середовища;
- створення нових суб'єктів управління: управління охорони довкілля та природних ресурсів, екологічна інспекція та регіональний екологічний фонд;
- розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та спеціально уповноваженими органами виконавчої влади регіонального рівня;
- формування природоохоронних підрозділів у структурі обласної ради та обласної державної адміністрації;
- формування системи екологічного моніторингу; розробка системи екологічного менеджменту;
- податкові інструменти; цінові інструменти; пільги, субсидії, ринкові сертифікати; екологічні збори і платежі;
- фінансово-кредитні інструменти;
- продаж екологічних прав;
- екологічне страхування;
- екологічний аудит;
- екологічний лізинг;

удосконалення чинних та впровадження нових нормативно-правових актів природоохоронного спрямування.

6. Формування нової системи ОПС та механізмів управління природоохоронною діяльністю й раціональним природокористуванням – це складний і тривалий процес, який вимагає вирішення значних за масштабами нормативно-правових, фінансово-економічних, соціальних завдань як на

регіональному, так і на державному рівнях. Тому в реалізації стратегічних цілей доцільно виділити наступні взаємозалежні етапи: перехідний, основний та завершальний.

Основні наукові результати розділу опубліковані у працях [100, 101].

ВИСНОВКИ

Одержані результати в сукупності вирішують важливе науково-прикладне завдання, що має важливе значення для розвитку науки державного управління, а саме: поглиблено обґрунтування окремих теоретичних положень стосовно підвищення ефективності функціонування регіональної системи охорони природного середовища і забезпечення її переходу до стійкого розвитку та розроблено практичні рекомендації щодо формування і реалізації стратегії реформування системи ОПС в умовах трансформації українського суспільства, запропоновано реальні засоби вдосконалення механізмів державного управління природоохоронною діяльністю та раціонального використання природних ресурсів. Підсумовуючи викладене в дисертації, можна запропонувати такі висновки та рекомендації:

1. Головною причиною погіршення екологічного стану навколишнього природного середовища в Україні є неефективне управління природокористуванням та природоохоронною діяльністю, що породжує складнощі в розподілі повноважень, відповідальності, викликає дублювання окремих функцій, ускладнює координацію й погодженість дій в сфері охорони довкілля та не забезпечує необхідний рівень інтеграції управління економікою з природоохоронним управлінням на окремій території. Для розв'язання цих проблем слід докорінно реформувати систему охорони природного середовища на основі науково обґрунтованої стратегії сталого екологічного розвитку, що дозволяє досягати задекларованих цілей, запроваджувати багатокритеріальні методи оцінок; швидко адаптуватися до ринкових коливань ресурсних, економічних та фінансових показників, долати проблеми неповноти та невизначеності інформації і пов'язані з цим ризики, враховувати вплив зовнішніх чинників тощо.

2. Доведено, що найбільш дієвим рівнем управління ОПС і раціонального використання природних ресурсів є регіональний (область, територіальна громада), де актуалізуються екологічні проблеми, контролюється дотримання

вимог щодо екологізації виробництва і раціонального використання природних ресурсів. У цілому структура і масштаби регіонального виробництва визначають характер і обсяг забруднень, інтенсивність впливу на природне середовище.

Екологічна система регіону є базовою для забезпечення стійкого стану і розвитку двох інших систем – економічної та соціальної. Відтак, саме регіональний рівень потребує створення принципово нової природоохоронної системи територіального управління й відповідного мотиваційного механізму у її функціонуванні.

3. Запропонована стратегія реформування системи ОПС спрямована на перехід від моделі, орієнтованої на ліквідацію наслідків екологічних порушень (до якої належить зараз Україна), до моделі, що базується на прогнозуванні та попередженні забруднень довкілля і покращенні його стану, досягненні екологічно безпечних умов життєдіяльності населення, характерної для більшості розвинених країн світу.

4. Стратегія реформування системи ОПС включає підготовку і впровадження управлінських нововведень шляхом модернізації організаційної структури, а також удосконалення правових та економічних механізмів державного управління з метою підвищення ефективності її функціонування. Вона являє собою комплекс цільових настанов і узагальнену концепцію руху до цілей, визначення пріоритетів та напрямів розвитку системи ОПС в середньостроковій перспективі, орієнтуючись на конкретні результати.

5. В межах регіональної системи ОПС функціонують два рівні управління: територіальне – з боку місцевих органів управління охороною довкілля та галузеве – з боку відомчих органів управління охороною навколишнього природного середовища. Еколого-орієнтована система територіального управління ОПС здатна забезпечити підтримку екологічної рівноваги на підвідомчій території; достатній рівень інтеграції природоохоронного й економічного управління, прийняття оптимальних рішень щодо забезпечення інтересів бізнесу, населення території й держави в

умовах екологічних обмежень; розв'язання суперечностей, що пов'язані з неузгодженістю та дублюванням управлінських функцій відомствами; поєднанням відомствами завдань державного регулювання з господарською діяльністю; розробкою законодавства “під відомство” замість реалізації функціонального принципу; недосконалістю механізмів управління в ринкових умовах; розпорошеністю коштів, невисокою ефективністю їх використання; низьким рівнем відповідальності за порушення природоохоронного законодавства; непослідовністю реформ у досліджуваній сфері; відсутністю цілісного і реально діючого економічного та грошово-кредитного механізмів стимулювання розвитку підприємницького сектора; низьким рівнем екологічної правосвідомості і культури та інформаційного забезпечення тощо.

6. Дієвими засобами реформування системи ОПС й підвищення ефективності управління охороною довкілля на регіональному рівні є: структурна перебудова регіональної системи управління ОПС та створення нових суб'єктів управління (управління охорони довкілля та природних ресурсів, екологічна інспекція та регіональний екологічний фонд); чітке визначення повноважень органів місцевого самоврядування та спеціально уповноважених органів виконавчої влади регіонального рівня; створення природоохоронних підрозділів в структурі обласної ради і обласної державної адміністрації, системи екологічного моніторингу та менеджменту; реальне задіяння податкових, фінансово-кредитних і цінних інструментів (пільги, субсидії, ринкові сертифікати, екологічні збори і платежі, продаж екологічних прав, екологічні страхування, аудит, лізинг, акцизний збір); вдосконалення чинних та впровадження нових нормативно-правових актів природоохоронного спрямування.

7. Формування нової системи ОПС пов'язане з поетапним вирішенням суттєвих нормативно-правових, фінансово-економічних та соціальних завдань як на регіональному, так і на державному рівнях. На першому, (перехідному) етапі необхідно розпочати структурні перетворення в системі управління охороною природного середовища та створення умов для формування

екологічної культури громадян, на другому (основному) – здійснити якісні зміни в системі ОПС на основі наукової розробки стратегічних і тактичних планів реформування, що стосуються екологічного оздоровлення суспільних відносин, на третьому (завершальному) – перехід на сталий розвиток регіону на базі нових секторів і галузей, створення екологічно чистих виробництв.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Алаев Э.Б. Социально-экономическая география. Понятийно-терминологический справочник. – М., 1983. – 213 с.
2. Алексеев О.Б. Стратегическое управление в государственном и муниципальном секторах / Сост. и ред. А.Е. Балобанов, О.И. Генисаретский. – М., Экономика, 2000. – С. 12 – 59.
3. Амосов О.Ю. Суперечності впливу органів державної влади на зайнятість населення в умовах глобалізації економіки (п.4.3) // Механізми прийняття управлінських рішень органами державної влади щодо соціально-економічного розвитку регіонів: [Моногр.] / А.О. Дегтяр, О.Ю. Амосов, В.М. Мартиненко та ін.; За заг. ред. А.О. Дегтяря. – Х.: Вид-во ХарРІ НАДУ „Магістр”, 2006. – 300 с.
4. Андрейцев В.І. Екологічне право. – К.: Вен турі, 1996. – 208 с.
5. Анисимов О.С. Стратегическое мышление и развитие профессионализма управленческой деятельности // Стратегическое планирование в муниципальном управлении: Введение в предмет / Сост. и ред. А.Е. Балобанов, О.И. Генисаретский. – М.: Московский общественный научный фонд, 2000. – С. 159 – 173.
6. Ансофф И. Стратегическое управление. – М.: Экономика, 1989. – 519 с.
7. Атаманчук Г.В. Государственное управление. – М.: Экономика, 2000. – 305 с.
8. Бакуменко В.Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології і практики: Моногр. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 320 с.
9. Барановський В.А. До концепції переходу України на модель сталого розвитку // Економіка України, 2001. – № 7. – С.78 – 83.
10. Берлач А. Зміст і значення економічних методів боротьби з

екологічними правопорушеннями // Економіка, фінанси, право. – 1999. – № 6. – С. 8 – 11

11. Білик П. Поняття та правова сутність управлінської категорії „регіон” // Право України. – 2001. – № 11. – С. 33 – 34.

12. Білявський Г.О., Бутченко Л.І. Основи екології. – К.: Лібра, 2004. – 367 с.

13. Большая советская энциклопедия. – Т. 21. – М., 1975. – С. 560 – 561.

14. Буркинський Б.В., Степанов В.М., Харічков С.К. Еколого-економічні орієнтири стратегії сталого розвитку України // Проблеми сталого розвитку України. – Київ: „БМТ”, 1998. – С. 100 – 111.

15. Буц Ю.В., Безсонний В.Л., Жихарєв О.В. Інформаційне забезпечення моніторингу надзвичайних ситуацій та небезпек // Безпека життя і діяльності людини – освіта, наука, практика: Матеріали IV науково-методичної конференції. – К.: НАУ, 2005. – С. 104 – 107.

16. Веклич О.О. Удосконалення економічних інструментів екологічного управління // Економіка України. – 1998. – № 9. – С. 65 – 72.

17. Веклич О.О. Економічний механізм природокористування: аналіз дієвості // Вісник Національної академії наук України. – 2001. – № 8. – С. 35 – 40.

18. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К.- Ірпінь: ВТФ "Перун", 2001. – С. 1020.

19. Вернадский В.И. Философские мысли натуралиста. – М.: Наука, 1988. – 520 с.

20. Воротін В.Є. Формування системи державного регулювання національної економіки в умовах глобальних ринкових трансформацій: Автореф. дис. ... д. держ. упр.: 25.00.02 // Національна академія державного управління. – К., 2003. – 36 с.

21. Галушкіна Т.П. Экономический менеджмент в Украине // Экономика Украины. – 1999. – № 6. – С. 78 – 83.

22. Галушкіна Т.П., Харічков С.К. Формирование системы стимулирующих рычагов в сфере природопользования // Труды Одесского

политехнического университета. – Одесса. – 2000. – Вып. 1 (10). – С. 293 – 297.

23. Галушкина Т.П., Харичков С.К. Экологический менеджмент в Украине: реалии и перспективы. – Одесса: Институт проблем рынка и экономико-экологических исследований НАН Украины, 1998. – 107 с.

24. Географический энциклопедический словарь. Понятия и термины. – М.: Советская энциклопедия, 1988. – 432 с..

25. Геєць В.М. Реструктуризація економіки в контексті переходу України на принципи сталого розвитку. У зб.: Проблеми сталого розвитку України. – К.: Національна академія наук України, 2002. – С. 68.

26. Голиков А.П., Прав Ю.Г. Сучасний стан і перспективи регіональної політики в Україні // Формування механізму регіонального управління в Україні: Матеріали наук.-практ. конференції 29 листопада 2001 р. – Х.: Вид-во ХарPI УАДУ „Магістр”, 2002. – 240 с.

27. Гоман П.І. Державне управління системою фінансування екологічної діяльності // Вісник НАДУ. – 2004. – № 3. – С. 54 – 60.

28. Гончаров В.В. Важнейшие понятия и концепции в современном управлении. – М.: МНИИПУ, 1998. – 176 с.

29. Гончарова Е.М., Мечерук Г.М., Виноградова А.Е. Экономическая политика ФРГ // Проблемы окружающей среды и природных ресурсов. – М.: ВИНТИ, 1989. – № 12. – С. 123 – 129.

30. Гор А. Земля у рівновазі. Екологія і людський дух - ВГО „Україна. Порядок денний на ХХІ століття” та Інститут сталого розвитку. – К.: Інтелсфера, 2001. – 404 с.

31. Государственное управление: основы теории и организации: Учеб. / Под ред. В.Д. Козбаненко. – М.: Статут, 2000. – 912 с.

32. Гошко А. Стратегія і тактика планування діяльності органів місцевого самоврядування: Моногр. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 179 с.

33. Гузеев М.М. Экономические проблемы и механизмы экономически устойчивого развития: Монография. – Волгоград: Изд-во ВолГУ, 1997. – 356с.

34. Данилишин Б.М. Екологічний менеджмент для майбутнього:

матеріали семінару. – Одеса: ИПРЭЭИ НАН України, 1997. – 96 с.

35. Данилишин Б.М., Дорогунцов С.І., Лібанова Е.М. Україна: Проблеми сталого розвитку // Наукова доповідь. – Київ: РВПС України НАН України, 1997. – 149 с.

36. Данилишин Б.М., Дорогунцов С.І., Міщенко В.С. та ін. Природно-ресурсний потенціал сталого розвитку України. К., РВПС України НАН України, 1999. – 716 с.

37. Декларація щодо регіоналізму в Європі // Управління сучасним містом. – 2001. – № 7-9 (3). – С. 162 - 170.

38. Державне управління: Словн.-довід. / Уклад.: В.Д. Бакуменко (кер. творчого кол.), Д.О. Безносенко, І.М. Варзар, і др.. За заг. ред.. В.М. Князева, В.Д. Бакуменка. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.

39. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади: Навч. посіб. / [Н.Р. Нижник, В.М. Олуйко, С.П. Мосов та ін.]: Заг. ред.: Н.Р. Нижник, В.М. Олуйко; Акад. прав. наук України, Київ. Регіон. Центр та ін.. – Львів: Вид-во нац. ун-ту „Львівська політехніка”, 2002. – 351 с.

40. Державне управління і менеджмент: Навч. посібник у таблицях і схемах / Г.С. Одінцева, Г.І. Мостовий, О.Ю. Амосов та ін., За заг. ред. д.е.н., проф. Г.С. Одінцової. – Х.: ХарРІ НАДУ, 2002. – 492 с.

41. Дегтяр А.О. Державно-управлінські рішення: інформаційно-аналітичне та організаційне забезпечення. – Х.: Вид-во ХарРІ НАДУ „Магістр”, 2004. – 224 с.

42. Дзюндзюк В.Б. Ефективність діяльності публічних організацій: Монографія. – Х.: ХарРІ НАДУ „Магістр”, 2003. – 236 с.

43. Долишний М.І., Кравців В.О. Економічний розвиток і екологічна безпека: шлях України (проблеми сталого розвитку). – К., НАН України, 1998. – С. 88 – 100.

44. Долишний М.И. Интенсификация производства и актуальные задачи регионального природопользования // Экономика Советской

Украины. – 1990. – № 4. – С. 67 – 73

45. Долішній М.І., Злупко С.П. Концептуальні засади регіональної соціально-економічної політики та її компоненти // Регіональна економіка. – 1997. – № 3. – С. 28 – 35.

46. Довідник з питань економіки та фінансування природокористування і природоохоронної діяльності / Шевчук В., Пилипчик М., Кулик О. та ін. – К.: „Геопринт”, 2000, – С. 12, 13.

47. Доповідь про стан навколишнього природного середовища в Сумській області у 2000 році: офіц. видання. – Суми: РВК „Медіа Інформ”, 2001. – 74 с.

48. Дорогунцов С.І., Федорищева А.М. Проблемы экологизации промышленности в региональной политике // Региональная экономика. – 1998. – № 1. – С. 12 – 20.

49. ДСТУ ISO 14001 – 97, ДСТУ ISO 14004 – 97. Системи управління навколишнім природним середовищем. – К.: Держстандарт України, 1998. – 150 с.

50. Еколого-економічний тлумачний словник-довідник / А.В. Толстоухов, Л.А. Волкова, М.Г. Сустюк та ін. – К.: Вид-во Європейського ун-ту, 2003. – 256 с.

51. Економічна енциклопедія: У трьох томах. Т.2 / Редкол.: С.В. Мочерний (відп. ред.) та ін. – К.: Видавничий центр Академія, 2001. – 848 с.

52. Ерофеев Б.В. Правовая охрана окружающей среды в зарубежных социалистических, капиталистических и развивающихся странах. – М.: Право, 1988. – 324 с.

53. Естественно-экономические основы оптимизации экосред: В 3-х кн. / Л.Н. Гореев, С.И. Дорогунцов, М.А. Хвесик. – К.: Лыбидь, 1994. – Кн.1 – 238 с; Кн.2 – 240 с; Кн.3 – 247 с.

54. Жулявський А.Ю., Акуленко В.Л. Екологічний фактор в розвитку регіональних екологічних систем // Вісник Сумського державного університету. – 2001. – № 2. – С. 146 – 149.

55. Закон України „Про відходи” // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 36 – 242 с.

56. Закон України „Про загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі на 2000 – 2015 рр.” // Урядовий кур’єр. – 2000. – 21 верес. № 207. – С. 10 – 13.

57. Закон України „Про місцеві державні адміністрації” // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20 – 21. – Ст. 190.

58. Закон України „Про місцеве самоврядування в Україні” // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

59. Закон України „Про оподаткування прибутку підприємств” // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 4. – Ст. 28.

60. Закон України „Про охорону атмосферного повітря” // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 50. – Ст. 502.

61. Закон України „Про охорону навколишнього природного середовища” // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – С. 546.

62. Закон України „Про податок на додану вартість” // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 21. – С. 156.

63. Закон України „Про ратифікацію Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті” 19 березня 1999 року N 534-XIV // Відомості Верховної Ради. – 1999. – N 18. – ст. 153.

64. Закон України „Про ратифікацію Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля // Відомості Верховної Ради. – 1999. – N 34, – ст. 296.

65. Заржицький О. Концепція регіональної екологічної політики в Україні: якою їй бути // Право України. – 2001. – № 7. – С. 70 – 76.

66. Земельний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 12. – 156 с.

67. Індрес А. Економіка навколишнього середовища: Пер. з нім. – К.: РВПС України НАН України, 1998. – 189 с.

68. Карагодов И. Экономический менеджмент природопользования // Бизнес-информ. – 1998. – № 19. – С. 3 – 7.
69. Кашенко О.Л. Фінанси природокористування. – Суми, 2000. – 317 с.
70. Кислый В.Н., Лапин П.В., Трофименко Н.А. Экологизация управления предприятием: Монография. – Сумы: ВТД „Университетская книга“, 2002. – 232 с.
71. Кодекс України про надра // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 36. – Ст. 340.
72. Кожурин Ф.Д. Совершенствование регионального управления. – М.: Знание, 1990. – 64 с.
73. Кондратьев К.Я. Вторая конференция ООН по окружающей среде и развитию: некоторые результаты и перспективы // Известия РГО, 1993. – Т. 125. – Вып. 3. – С. 1 – 8.
74. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К.: Феміда, 1996. – 64 с.
75. Корабльова А.І. Екологія: взаємовідносини людини і середовища. – Дніпропетровськ: Поліграфіст, 1999. – 253 с.
76. Корецький М.Х. Державне регулювання трансформаційних процесів // Збірник наукових праць Донецького державного університету управління „Державне регулювання галузей економіки”, т. V, вип. 35, серія „Державне управління”. – Донецьк: Вид-во ДонДУУ, 2004. – С. 15 – 25.
77. Корженко В.В. Методологічні орієнтири соціальних трансформацій // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. праць. – Дніпропетровськ : Вид-во ДРІДУ УАДУ, 2002. – Вип. 1 (7). – С. 34– 42.
78. Костицький В.В. Екологія перехідного періоду: держава, право, економіка (економіко-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища в Україні). – 2-е вид. – К., 2001. – 390 с.
79. Кравців В. Економічний розвиток і екологічна безпека: шлях України // Регіональна економіка. – 1999. – № 3. – С. 97 – 104.
80. Краснова И.О. Экономическое управление в США: штатный уровень

//Изв. вузов. Правовой вестник, 1988. – № 5. – С. 77 – 80.

81. Кримінально процесуальний кодекс України: Офіц. видання. – К.: Видавничий Дім „ІН Юре”, 2006. – 280 с.

82. Крозбі Б.Л. Стратегічне планування та стратегічний менеджмент: чим вони відрізняються // Проект USAID „Впровадження змін в політиці”, 1997. – 12 с.

83. Кузеля З., Рудницький Я. Українсько-німецький словник. – Лейпциг: Отто Горрасовін, 1943. – 1494 с.

84. Кузнецов А.О. Поняття регіону в державному управлінні // Актуальні проблеми державного управління: Збірник наукових праць. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ „Магістр”, 2004. – № 3 (22). – С. 39 - 46.

85. Лазор О.Я. Використання економічних методів для прийняття рішень у сфері реалізації екологічної політики // Актуальні проблеми державного управління: Науковий збірник. – Одеса: ОРІДУ УАДУ. – 2002. – Вип. 11. – С. 70 – 81.

86. Лазор О.Я. Державне управління у сфері реалізації екологічної політики в Україні: організаційно-правові засади. Моногр. – Львів: Ліга-Прес, 2003. – 542 с.

87. Лазор О.Я. Правове забезпечення здійснення державної екологічної політики // Збірник наукових праць. – Харків: ХарПІ ДУ УАДУ „Магістр”. – 2002. – № 1 (12). – С. 118 – 124.

88. Лазор О.Я. Фінансово-економічні важелі реалізації екологічної політики // Збірник наукових праць Української академії державного управління. – К.: УАДУ, 2002. – Вип. 2. – С. 188 – 195.

89. Лисицин Е.Н. Охрана природы в зарубежных странах. – М.: Агропромиздат, 1987. – 216 с.

90. Литвинов В.О. Про відповідальність за екологічний стан країни старшого покоління перед молодим та правовий шлях її оформлення // Правове життя: сучасний стан та перспективи розвитку: Зб. тез наук. доп. II Міжнародного наук.-практ. конф. студентів та аспірантів (17 – 18 березня

2006 р.). – Луцьк: РВВ „Вежа” Волин. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2006. — С. 416 - 417.

91. Ломовцева О.А. Планирование и прогнозирование региональной социо-природохозяйственной системы. – Волгоград: Изд-во ВолГУ, 1998. – 252 с.

92. Лук'янихін В.О. Екологічний менеджмент у системі управління збалансованим розвитком: Монографія. – Суми: ВТД „Університетська книга”, 2002. – 314 с.

93. Маковецький А.М. Соціальна інженерія як галузь соціології: Навчальний посібник. – Чернівці: Рута, 2004. – 64 с.

94. Маликова О.И. Управление охраной окружающей среды в Федеративной республике Германии // Вестник Московского университета. Сер. 6. Экономика. – 2001. – № 1. – С. 71 – 82.

95. Малиновський В.Я. Державне управління: навчальний посібник. – К.: АТІКА, 2003. – 576 с.

96. Малиновський В.Я. Словник термінів і понять з державного управління: довідкове видання. – К.: АТІКА, 2005. – 239 с.

97. Мартиненко В.М. Демократизація та забезпечення прозорості механізмів прийняття управлінських рішень органами державної влади // Механізми прийняття управлінських рішень органами державної влади щодо соціально-економічного розвитку регіонів: [Моногр.] / А.О. Дегтяр, О.Ю. Амосов, В.М. Мартиненко та ін.; За заг. ред. А.О. Дегтяря. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ „Магістр”, 2006. – 300 с.

98. Мартиненко В.О. Досвід країн Європейського Союзу щодо сучасних механізмів управління охороною навколишнього середовища в Україні // Теорія та практика державного управління. – Вип. 1 (13). – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ „Магістр”, 2006. – С. 272 – 278.

99. Мартиненко В.О. Регіональне управління охороною природного середовища: проблеми та перспективи // Актуальні проблеми державного управління: Збірник наукових праць.. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ „Магістр”,

2004. – №2 (20): У 2-х ч. - Ч. 1. – С. 46 – 50 с.

100. Мартиненко В.О. Удосконалення природоохоронного законодавства як засіб підвищення ефективності управління охороною довкілля та якості життя населення // Теорія та практика державного управління. – Вип. 3(12). – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ „Магістр”, 2005. – С. 139 –143.

101. Мартиненко В.О. Удосконалення системи державного управління охороною природного середовища в регіоні // Теорія та практика державного управління. – Вип. 1 (10) – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ „Магістр”, 2005. – С. 18 – 23.

102. Машкаров Ю.Г. Особливості інформаційного забезпечення в місцевому самоврядуванні // Актуальні проблеми державного управління: Збірник наукових праць.. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ „Магістр”, 2006. – № 2 (29). У 2 ч. – Ч. 2. – С. 46 – 50 с.

103. Медведев Н.П. Политическая регионалистика. – М.: Гардарики, 2002. – С. 14.

104. Мельник Л.Г. Екологічна економіка: Підручник. – Суми: ВТД „Університетська книга”, 2003. – 346 с.

105. Мельник Л.Г., Сабадаш В.В., Калашник С.Д. Международные торговые процессы как инструмент решения экологических проблем // Методы решения экологических проблем. – Суми: ВТД „Университетская книга”, 2001, – С. 107– 117.

106. Мерзляк А.В. Механізм державного управління іноземними інвестиціями: регіональний аспект: Монографія. – К.: УАДУ, 2002. – 292 с.

107. Мескон М.Х., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента: Пер. с англ. – М.: Дело ЛТД, 1994. – 702 с.

108. Методика розрахунку розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок порушення законодавства про охорону та раціональне використання водних ресурсів. Затверджено наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України від 18.05.1995 р. № 37 // Екологічне законодавство України: Зб. нормат. актів /

Відп. ред. І.О. Заєць – К.: Юрінком Інтер, 2001. – 416 с.

109. Методика розрахунку розмірів відшкодування збитків, які заподіяні державі в результаті наднормативних викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря. Затверджено наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України від 18.05.1995 р. № 38 // Екологічне законодавство України: Зб. нормат. актів / Відп. ред. І.О. Заєць – К.: Юрінком Інтер, 2001. – 416 с.

110. Мильнер Б. Системный подход к организации управления / Б.З. Мильнер, Л.И. Евенко, В.С. Рапопорт. – М.: Экономика, 1983. – 224 с.

111. Мишенин Е.В., Семененко Б.А., Мишенина Н.В. Экономический механизм экологизации производства. – Сумы: ИПП „Мрія – 1” ЛТД, 1996. – 140 с.

112. Мищенко В. Дієвість економічних підойм екологічної політики (чи „забруднювач платить”?) // Економіка України. – 2002. – № 7. – С. 62 – 69.

113. Мищенко В. Концепция платного природопользования в Украине // Экономика Украины. – 1993. – №7. – С. 68 – 73.

114. Мордвінов О. Г. Управління аграрним природокористуванням в умовах ринкової трансформації: Моногр. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 344 с.

115. Мусієнко М.М. Екологія: Тлумачний словник. – К.: Либідь, 2004. – 376 с.

116. Мюллер В.К. Англо-русский словарь. 19-е изд., стер. М., 1982.

117. Національна доповідь про стан навколишнього природного середовища в Україні у 2000 році. – К.: Видавництво Раєвського, 2001. – 184 с.

118. Національна доповідь про стан навколишнього природного середовища в Україні за 2004 рік. Міністерство екології і природних ресурсів. – Київ, 2005. – 186 с.

119. Національна доповідь України про гармонізацію життєдіяльності суспільства у навколишньому природному середовищі. Спеціальне видання до 5-ї Всеєвропейської конференції міністрів навколишнього середовища „Довкілля для Європи”. – Київ, 2003. – 128 с.

120. Некрасов Н.Н. Региональная экономика: Теория, проблемы, методы. - 2-е изд. – М.: Экономика, 1978. – 344 с.
121. Нижник Н.Р., Машков О.А. Системний підхід в організації державного управління: Навч. посібник / За заг. ред. Н.Р. Нижник. – К.: Вид-во УАДУ, 1998. – 160 с.
122. Николаев Ю.О. Сучасні тенденції регіоналізації природокористування // Вісник соціально-економічних досліджень. – Одеса: ОДЕУ, 2003. – С. 238 – 242.
123. Одинцова Г.С. Активізація механізмів удосконалення суб'єктів управління // Територіальне управління: проблеми, рішення, перспективи: [Моногр.] /В.В. Корженко, Г.С. Одинцова, Н.М. Мельтюхова та ін.; За заг. ред. проф. В.В. Корженка. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ „Магістр”, 2004. – С. 99 – 106.
124. Основи екології та екологічного права: Навчальний посібник / За заг. ред. Ю.Д. Бойчука і Н.В. Шульги. – Суми: ВТД „Університетська книга”, 2004. – 352 с.
125. Паламарчук М.М., Горленко И.А., Руденко Л.Г. Экологические аспекты территориальной организации производства // География и природные ресурсы. – 1986. – № 1. – С. 3 – 7.
126. Петерсен У.Ф. Рыночный подход к проблемам окружающей среды и его недостатки // Environmental Low Reporter. – 1994. – № 4. – С. 170 – 176 с.
127. Петренко И.В., Григорюк М.Е. Система управления качеством окружающей природной среды // Збірник наукових праць Донецької державної академії управління „Державне управління процесами життєдіяльності і галузевого розвитку регіону” т. IV, вип. 25, серія „Державне управління”, – Донецьк, ДонДАУ, 2003. – 311 с.
128. Пирс Д. Останні розробки щодо використання економічних важелів для управління в галузі навколишнього середовища // Матеріали Семінару „Міжнародний досвід застосування економічних важелів для здійснення екологічної політики”. – Київ: АМР США. – 1997. – С. 57 – 64.
129. Поддубный И.А., Слюсаренко В.К. Международная эколого-

экономическая деятельность: Учебное пособие. – Х.: ИД „ИНЖЭК”, 2005. – 200 с.

130. Политическая энциклопедия: В 2 т. – М., 1999. – Т. 2. – С. 333 – 334.

131. Постанова Верховної Ради України „Про Концепцію сталого розвитку населених пунктів” 24 грудня 1999 року N 1359–XIV // Офіційний вісник України. – 2000. – № 1. – ст. 6.

132. Постанова Верховної Ради України “Про основні напрямки державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки” від 5 березня 1998 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 38 – 39. – Ст. 248.

133. Постанова Кабінету Міністрів України „Про впровадження структури місцевих державних адміністрацій” від 18 травня 2000 р., № 821 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 20. – ст. 835.

134. Постанова Кабінету Міністрів України “Про Державну екологічну інспекцію” від 17 листопада 2001 р. № 1520 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 47. – ст. 2084.

135. Постанова Кабінету Міністрів України „Про затвердження комплексної програми реалізації на національному рівні рішень, прийнятих на Всесвітньому саміті зі сталого розвитку, на 2003-2015 роки” від 26 квітня 2003 р. // Офіційний вісник України. – 2003. – № 18 – 19. – ст. 846.

136. Постанова Кабінету Міністрів України „Про затвердження переліку видів діяльності, що належать до природоохоронних заходів” від 17.09.96 р. № 1147// Екологічне законодавство України: Зб. нормат. актів / Відп. ред.. І.О. Заєць – К.: Хрінком Інтер, 2001. – 416 с.

137. Постанова Кабінету Міністрів України „Про затвердження Порядку встановлення нормативів збору за забруднення навколишнього природного середовища і стягнення цього збору” від 01.03.1999 р. № 303 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 9. – ст. 347.

138. Постанова Кабінету Міністрів України „Про Перелік видів діяльності, що належать до природоохоронних заходів” від 17.09.1996 р.

№ 1147 // Екологічне законодавство України: Зб. нормат. актів / Відп. ред. І.О. Заєць – К.: Хрінком Інтер, 2001. – 416 с.

139. Постанова Кабінету Міністрів України „Про Положенням про Державний фонд охорони навколишнього природного середовища”, від 7.05.1998 р. № 634 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 19. – ст. 692.

140. Постанова Кабінету Міністрів України „Про структуру місцевих державних адміністрацій” від 11 травня 2005 р. № 328 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 19. – ст. 999.

141. Преждо В.В., Ткач Г.А., Кратенко І.С. та ін.. Екологічний словник: Навч. посібник. – Харків. – ХДАМГ Міносвіти України, 1999. – 416с.

142. Приоритеты управления региональным развитием / Афанасьев В.Я., Быстряков И.К. и др. – М.: Луч, 2001. – 256 с.

143. Путь Украины к эффективному управлению окружающей средой. Обзор государственного финансирования защиты окружающей среды. – К.: Всемирный банк, 2002. – XXII – 57 с.

144. Райт Г. Державне управління / Перекл. з англійської В. Івашка, О.Коваленка, С. Соколик. – К.: Основи, 1994. – 191 с.

145. Райлі С.Дж. Економічні важелі для служби управління охороною навколишнього середовища у Великобританії // Матеріали семінару „Міжнародний досвід застосування економічних важелів для здійснення екологічної політики”. – Київ: АМР США, 1997. – с. 7 – 17.

146. Реймерс Н.Ф. Природопользование: Словарь-справочник. – М.: Мысль, 1990. – 637 с.

147. Регіональна економіка. Словник-довідник / Сост. О.Д. Богорад, О.М. Невелєв, М.В. Підмогильний. – К.: Науково-дослідний інститут соціально-економічних проблем міста, 2004. – 560 с.

148. Регіони України: Статист. зб. / Держкомстат України; [За ред.: О.Г. Осауленко]. – К.: Держкомстат України, 2005. – Ч.1. – 2005. – 509 с.

149. Рибалов О.О. Організація управління екологічною діяльністю: Конспект лекцій. Ч.1. Основи взаємодії суспільства з навколишнім

середовищем. – Суми: СумДУ, 2002. – 136 с.

150. Робинсон Н. Правовое регулирование природопользованием и охраной окружающей среды в США. Пер. с англ. / Под ред. Колбасова О.С. – М.: Прогресс, 1990. – 206 с.

151. Ромат Є. Трансформація моделі державного управління рекламною діяльністю у перехідних умовах: Монографія. – К.: Вид-во НАДУ, 2003. – 380 с.

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

153. Синякевич І.М. Інструменти екополітики: теорія і практика. – Львів: ЗУКЦ, 2003. – 188 с.

154. Советский энциклопедический словарь / Под ред. А.М.Прохорова. – 4-е изд. – М.: Советская энциклопедия, 1986. – 1600 с.

155. Соколов В.И. Природопользование в США и Канаде: экономические аспекты. – М.: „Наука”, 1990. – 160 с.

156. Стадницький Ю.І. Економічні основи управління оздоровленням довкілля: методологія і практика. – Львів, 1999. – 280 с.

157. Стан навколишнього природного середовища в Сумській області у 2003 році. – Суми, ПП Вінниченко М.Д., 2004. – 52 с.

158. Стан навколишнього природного середовища в Сумській області у 2004 році (доповідь). Офіційне видання. – Суми: „Мрія – 1”, 2005. – 52 с.

159. Статистичний щорічник України за 2000 рік /за редакцією О.Г. Осауленка. – Київ: „Техніка”, 2001. – С. 529.

160. Статистичний щорічник України за 2002 рік /за редакцією О.Г. Осауленка. – Київ: „Консультант”, 2003. – 635 с.

161. Стеченко Д.М. Управління регіональним розвитком. – К., 2000. – 374 с.

162. Стратегическое планирование / Под ред. Э.А. Уткина. – М.: Ассоц. „Тандем”; Изд-во ЭКМОС, 1998. – 440 с.

163. Стратегія екологічної безпеки (регіональний контекст) / Під ред. М.І Долішнього, В.С.Кравців. – Львів, 1999. – 245 с.

164. Стратегия развития Луганской области до 2011 года / Ефремов А.С., Тихонов В.Н., Першин В.Л. и др. – Луганськ: Издательство ОГА, 2003. – 115 с.
165. Сытник К.М., Брайон А.В., Гордецкий А.В. и др.. Словарь–справочник по экологии / Отв. редактор К.М. Сытник. – К.: Наукова думка, 1994. – 672 с.
166. Территориальные системы: проблемы трансформации и перспективы развития / В.Н. Василенко, В.И. Дубницкий, О.А. Крат и др. – Донецк: ИЭПИ НАН Украины, ООО Юго-Восток, Лтд, 2003. – 306 с
167. Тимонина И. Использование экономических инструментов в экологическом регулировании: опыт Японии // Проблемы теории и практики управления. – 2001. – № 6. – С. 54 – 58.
168. ТОВАЖНЯНСЬКИЙ Л.Л., МАСІКЕВИЧ Ю.Г., СОЛОДКИЙ В.Д. та ін. Управління природоохоронною діяльністю: Навч. посібник. – Харків: НТУ „ХПІ”, 2002. – 304 с.
169. Томпсон А.А., Стрикленд А.Дж. Стратегический менеджмент: искусство разработки и реализации / Пер. с англ.. – М.: Банки и биржи, 1998. – 576 с.
170. Трегобчук В.М. Актуальні екологічні проблеми економічного розвитку // Економіка Радянської України. – 1991. – № 9. – с. 7 – 13.
171. Трегобчук В, Веклич О. Необхідність еколога-економічної моделі розвитку реформ в Україні // Економіка України. – 1997. – № 4. – С. 12 – 23.
172. Указ Президента України „Про Положення про Міністерство охорони навколишнього природного середовища України” // Урядовий кур’єр. – 2006. – 15 лютого № 31. – С. 10 – 13.
173. Україна: прогноз розвитку продуктивних сил. – Київ: РВПС України НАН України, 1999. – С. 27.
174. Українська радянська енциклопедія. - Т. 9. – К.: Головна редакція УРЕ, 1983. – С. 314.
175. Україна у цифрах 2004: Статистичний довідник / Держкомстат України; [Ред.: О.Г. Осауленко]. – К.: Консультант, 2005. – 261 с.

176. Филатов Н.Н. Географические информационные системы. Применение ГИС при изучении окружающей среды: Учебное пособие. – Петрозаводск: Изд-во КГПУ, 1997. – 104 с.

177. Философский словарь / Под ред. И.Т. Фролова. – 5-е издание. – М.: Политиздат, 1986. – 590 с.

178. Фурдичко О. Екологічна безпека країни - запорука її економічної стабільності // Регіональна економіка. – 2001. – № 4. – С. 18 – 24.

179. Хвесик М.А., Горбач Л.М., Кулаковський Ю.П. Економіко-правове регулювання природокористування: Монографія. – К.: Кондор, 2004. – 524 с.

180. Хилько М. Екологічна політика: Монографія – К.: Абрис, 1999. – 363 с.

181. Хлобистов Є.В. Екологічна безпека трансформаційної економіки. / РВПС Україні НАН України / Відп. ред. Дорогунцов С.І. – К.: Агентство „Чорнобильінтерінформ”, 2004. – 336 с.

182. Ходачек В.М. Стратегическое планирование и государственное регулирование экономики на региональном уровне. – СПб: Издательство СЗАГС, 2000. – 130 с.

183. Хомуленко Т.Б. Роль засобів масової інформації у процесі формування атмосфери довіри до органів державної влади // Задоволення соціальних потреб населення як умова підвищення його довіри до влади: [Моногр.] /Є.Ф. Глухачов, Т.Б. Хомуленко, С.М. Клімова та ін.; За заг. ред. доц. Є.Ф. Глухачова. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ „Магістр”, 2005. – С. 53 – 63.

184. Чаплигін О.К. Про два типи надання управлінських послуг населенню у демократичних суспільствах (закордонний досвід) // Актуальні проблеми державного управління: Збірник наукових праць.. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ „Магістр”, 2006. – № 1 (27). – С. 46 – 50 с.

185. Четырехязычный энциклопедический словарь терминов по физической географии. – М.: „Советская энциклопедия”, 1979. – 703 с.

186. Шаров Ю.П. Стратегічне планування в соціально-технічних системах і в місцевому самоврядуванні: Навч. посіб. – К.: Вид-во УАДУ, 1996. – 88 с.

187. Шаров Ю.П. Стратегія планування в муніципальному менеджменті: концептуальні аспекти // Дніпропетровський філіал Української академії державного управління. – Д.: Вид-во УАДУ, 2001. – 303 с.
188. Шевчук В.Я., Саталкін Ю.М., Білявській Г.О. та ін. Екологічне управління. – К.: Либідь, 2004. – 429 с.
189. Шеляг-Сосонко Ю.Р. Швейцарський феномен охорони довкілля. - Екологія і ноосферологія. – Т. 1. – № 1 – 2. – 1995.
190. Шемшученко Ю.С. Государственное управление охраной окружающей среды в союзной республике. – К., 1990. – 280 с.
191. Шершньова З.Є., Оборська С.В. Стратегічне управління.: Навч. посіб.– К.: Київський національний економічний ун-т., 1999. – 384 с.
192. Шилов В. В. Три подхода к понятию „регион” // Регион: проблемы и перспективі развития. – 1997. – № 4. – С. 51.
193. Шмандій В.М., Солошин І.О. Управління природоохоронною діяльністю: Навчальний посібник. – Київ: Центр навчальної літератури, 2004. – 296 с.
194. Шостак Л.Б. Регулирование экономического роста в условиях природно-ресурсных ограничений. / Под ред. Б.М. Данилишина. – К.: СОПС Украины НАН Украины, 1998 – 320 с.
195. Экологический менеджмент / Н.В. Пахомова, А. Эндерс, К. Рихтер. – СПб.: Питер, 2003. – 544 с.
196. Экологический энциклопедический словарь / Под ред. В.И. Данилова-Данильяна. – М.: Ноосфера, 2000. – 930 с.
197. Andrews K. The Concept of the Corporate Strategy. – 3 rd Ed. – Homewood, Ill: Richard D. Irwin, 1987. – 132 p.
198. Bauer D.C. Future Direction: Interested Resource Planning // Hroceeding of ACEEE 1992 Summer Study on Energy Efficiency in Buildings, Asi Lomar, Pacifik Grove, Ca. Panel 8, pp. 8.1 – 8.16
199. Bergland O. Externalities in economy theory and literature // External Effects in Utilization of Renewable Energy. Report of Seminar at the Techniecal

University in Denmark, Lyngby, 16 September 1993 / Rasoe National Laboratory, 1993. pp. 11 – 28.

200. Bush EPA budget boosts spending, reduces funds for sewage grants // Air. Water Pollut. Rep. – 1990. – № 5. – 34 p.

201. Chandler A.D. Strategy and Structure – Cambridge (MASS). 1962. – 463 p.

202. Delene J.G., Hadson C.R. Cost Estimate Guidelines for Advanced Power Technologies // Report of the Oak Ridge National Laboratory. ORNL. TM – 8z. R3. – 159 pp.

203. Handel J.M., Daryianani S., Kathan D., Shovel I.n. The Environmental and Economic Value of DSM: A National Level Assessment // Proceeding of ACEEE 1992 Summer Study on Energy Efficiency in Buildings, Asilomar, Pacific Grove, Ca. Panel 9, pp. 9.79 – 9.87.

204. Hutchinson A., Hutchinson F., Environmental Business Management. London – New York, 1998, p. 110.

205. Kitabake Y. An Environment – Economics Assesment system Univ. Of Tsukuba Paper series 429, 1990.

206. Markusen A. Regions: Economics and Politics of Theory. – Rowman and Littlefield Publishers, 1987. – P. 17, 251.(83)

207. Martynenko Vladimir. Concerning the effectiveness of regional ecological policy. 10th International Student Conference “Economics for Ecology”. – Sumy, Ukraine, May 5 – 9, 2004. – C. 63.

208. Michalis P. Okonomische Instrumente in der Umweltpolitik. Eine anwendungsorientierte Einfuhrung. Heidelberg, 1996. S. 61.

209. Plachter H. Naturschutz. Stuttgart, 1992. S. 398.

210. Rothwell G. Air Pollution Fees und the Risk of Early Retirement at US Nuclear Power Plants. Department of Economics. Stanford University, USA. October. 1998. – 27 pp.

211. Siebert H. Economics of the Environment: Theory and Policy. – Berlin, Heidelberg, New York, London, Paris, Tokyo: Springer-Verlag, 1992. –

291 p.

212. World Bank. Expanding the Measure of Wealth: Indicators of Environmentally Sustainable development. - Washington D.C.: World Bank, 1997. –

109 p.

213. Umweltabgaben: Grundsatzfragen und abfallwirtschaftliche Anwendung / Zimmermann H. (Hrsg.). Bonn, 1993. S. 1.

214. Xepahodeas A. Advanced principles in environmental policy. Cheltenham (UK), Northampton (USA), 1997.

ДОДАТКИ

Додаток А

Інструменти управління охороною природного середовища
деяких країн світу

Механізми управління	Інструменти управління охороною природного середовища	Країни
1	2	3
1. Економічні	<p>Зменшення субсидій споживачам ресурсів:</p> <ul style="list-style-type: none"> - відміна субсидій споживачам електроенергії та добрив. <p>Екологічні платежі:</p> <ul style="list-style-type: none"> - платежі за викиди, скиди забруднюючих речовин, складування відходів, шумове забруднення; - на моторне паливо; - на озоноруйнуючі хімічні сполуки тощо. <p>Платежі користувачів:</p> <ul style="list-style-type: none"> - платежі за використання мінерально-сировинних ресурсів; - платежі за використання водних ресурсів; - платежі за використання лісових ресурсів тощо. <p>Система застав:</p> <ul style="list-style-type: none"> - заставні надбавки до ціни склотари, батарей, акумуляторів тощо: <p>Система субсидій:</p> <ul style="list-style-type: none"> - субсидії для відновлення лісів, земель; - субсидії фірмам, які скорочують споживання енергоносіїв: - субсидії за відмову від використання пестицидів: 	<p>країни Західної Європи</p> <p>країни Східної Європи, США, Канада, Японія, деякі країни що розвиваються</p> <p>США, Канада, країни Східної Європи і деякі країни що розвиваються</p> <p>Японія, Швеція, Фінляндія</p> <p>Швеція; Норвегія</p>
2. Ринкові	<p>Система прав власності і децентралізація управління:</p> <ul style="list-style-type: none"> - децентралізація водопостачання; - децентралізація при виробництві електроенергії; - права приватної власності на землю та інші природні ресурси; - торгівля правами на забруднення; - екологічне страхування; - екологічний аудит; - створення венчурних екологічних фондів тощо. 	<p>Угорщина</p> <p>США, країни Східної Європи</p>

1	2	3
3. Адміністративні	<p>Стандарти: - якості води, повітря тощо.</p> <p>Заборони: - сезонні заборони на використання деяких видів водних ресурсів; - заборони на сільськогосподарське використання екологічно чутливих територій; - заборона на використання пестицидів. - Квоти на споживання води та викиди. Ліцензії на природокористування. Лімітування забруднення і використання ресурсів; - зобов'язання стосовно споживача;</p>	<p>країни Західної Європи; США</p> <p>деякі країни Латинської Америки, Індонезія</p> <p>США, країни Західної Європи; Ізраїль, Японія</p>
4. Інформаційно-стабілізаційний	<p>Система громадської участі: - Асоціація споживачів води: . просвітницька діяльність.</p> <p>Інформаційна відкритість: - моніторинг; - маркування екологічно чистої продукції; - реклама екологічно чистої продукції; - створення центрів по впровадженню екологічного менеджменту і маркетингу; - громадська інформація; - інформація про екотехнології, ресурсозбереження; - інформація про ефективність використання водних ресурсів тощо.</p>	<p>Аргентина, Мексика, Туреччина та ін</p> <p>країни Західної Європи; США, Японія та ін</p>

Джерело: [89, 126, 150, 154].

Додаток Б

Таблиця Б.1

Матриця первинного стратегічного SWOT – аналізу
сильних і слабких сторін системи управління ОПС Сумської області

Категорії	Потенційні внутрішні переваги (сильні сторони)	Ступінь впливу, бали	Потенційні внутрішні недоліки (слабкі сторони)	Ступінь впливу, бали
1	2	3	4	5
1. Стан організаційної структури	1. Налагоджена розгалужена мережа державних установ екологічного спрямування 2. Створена система поресурсного управління охороною природного середовища 3. Налагоджена мережа судових органів по вирішенню спорів з питань охорони довкілля 4. Створюються і працюють екологічні громадські організації і політичні партії 5. Існує встановлений законом розподіл основних функцій між центральними та місцевими органами влади 6. Створена і працює громадська екологічна рада при обласному управлінні екології та природних ресурсів. 7. Створюється мережа громадських екологічних інспекторів 8. Створюються і працюють відділи екології на підприємствах та корпораціях	+9 +9 +8 +6 +6 +5 +5 +5	1. Неefективно використовується інститут місцевого самоврядування. 2. Нераціональна інституційна структура системи ОПС. 3. Брак горизонтальної координації між суб'єктами управління ОПС. 4. Дублювання функцій щодо охорони довкілля в спеціально уповноважених органах 5. Недієвість проведення громадських слухань 6. Надто поверхнева територіальна децентралізація 7. Відсутність програм стратегії екологічного розвитку окремих підприємств 8. Присутність командно-адміністративного методу управління 9. Низький рівень корпоративної культури управління 10. Низький рівень впливу влади та громадськості на процеси управління ОПС великих бюджетоутворюючих підприємств 11. Обмежені міжнародні контакти(проекти, конференції, публікації), особливо в сфері ОПС 12. Не налагоджена система постійного, неперервного моніторингу за екологічним станом довкілля 13. Низький рівень експертного забезпечення господарських проектів	-8 -8 -8 -8 -6 -8 -9 -7 -7 -8 -9 -9 -8
	Разом	+53	Разом	-112
2. Нормативно-правова база	1. В цілому сформована система екологічного законодавства 2. Роботу органів державного управління ОНПС регулює закон	+8 +9	1. Недосконалість сформованої системи екологічного законодавства і необхідних процедур його втілення. 2. Неузгодженість між природоохоронним і природоресурсним законодавством	-7 -8

Продовж. табл. Б.1

1	2	3	4	
	<p>3. Україна є стороною в понад 70 міжнародних двохсторонніх та багатосторонніх угодах, пов'язаних з охороною довкілля</p> <p>4. Прийнято ряд державних та регіональних Програм щодо покращення екологічного стану природних об'єктів</p> <p>5. Встановлена відповідальність за збитки, заподіяні транскордонним забрудненням повітря, води</p>	<p>+7</p> <p>+8</p> <p>+8</p>	<p>3. Досі активно використовується нормативний апарат, створений за радянських часів, який не відповідає оновленим господарським відносинам (підзаконні акти, методичне забезпечення)</p> <p>4. Приймаються законодавчі акти, на виконання яких немає грошей</p> <p>5. Нормативні акти не виконуються як слід</p> <p>6. Невелика кількість підприємств сертифікована за міжнародними сертифікатами</p>	<p>-7</p> <p>-9</p> <p>-8</p> <p>-8</p>
	Разом	+40	Разом	-47
3. Економічні чинники	<p>1. Створена і працює система фінансування природоохоронних заходів з державного бюджету</p> <p>2. Створено фонди охорони навколишнього природного середовища всіх рівнів</p> <p>3. Залучаються власні кошти підприємств</p> <p>4. Існують умови для залучення іноземних надходжень та інвестицій</p> <p>5. Формується система екологічного аудиту</p> <p>6. Формується система екологічного страхування.</p> <p>7. Діє система екологічних платежів, зборів, податків</p> <p>8. Існує система екологічних пільг</p> <p>9. Існує система штрафів за порушення природоохоронного законодавства</p> <p>10. Висока інвестиційна привабливість підприємств нафтохімічної галузі та лісопереробки, харчової промисловості</p>	<p>+8</p> <p>+8</p> <p>+5</p> <p>+6</p> <p>+5</p> <p>+4</p> <p>+9</p> <p>+6</p> <p>+7</p> <p>+9</p>	<p>1. Недостатність коштів у місцевій владі на фінансування природоохоронних заходів (очистка стічних вод, водоочищення, організація збору та видалення відходів)</p> <p>2. Низька ставка відрахувань до місцевих ФОНПС</p> <p>3. Значна частина промисловості технічно застаріла, є неефективною екологічно небезпечною</p> <p>4. Низька інноваційність екологічної сфери</p> <p>5. Мала кількість високотехнологічних еколого безпечних виробництв</p> <p>6. Низька активність страхових компаній, інвестиційних фондів</p> <p>7. Недостатня кількість інвестицій, дешевих кредитних ресурсів</p> <p>8. Штрафні санкції не відповідають нанесеним збиткам</p> <p>9. Недієвість механізмів надання екологічних пільг при оподаткуванні</p>	<p>-9</p> <p>-9</p> <p>-9</p> <p>-9</p> <p>-7</p> <p>-5</p> <p>-8</p> <p>--9</p> <p>-9</p>
	Разом	+67	Разом	-73
4. Кадрове забезпечення, виховання	<p>1. Створена і працює система підготовки спеціалістів-екологів в Сумському державному університеті (40-60 спеціалістів щорічно)</p>	<p>+8</p>	<p>1. Відтік кваліфікованих кадрів</p> <p>2. Працівники не навчені стратегічному плануванню, а керівники – стратегічному управлінню.</p> <p>3. Більшість працівників здобула освіту ще в радянські часи.</p>	<p>-8</p> <p>-8</p> <p>-7</p>

Продовж. табл. Б.1

1	2	3	4	5
	2. Створено систему підбору кадрів та формування кадрового резерву 3. Забезпеченість кваліфікованими спеціалістами 4. Створена національна система екологічного виховання 5. Процес інтеграції в Європейський Союз прискорює зростання професійного рівня юристів у сфері управління ОПС 6. Розвиток “наукових шкіл” з напрямів охорони природного середовища 7. Сильний науковий потенціал області	+5 +8 +7 +9 +6 +9	4. Механізми управління ігнорують створення стимулів, за винятком регулярних премій 5. Фахівці не відповідають кваліфікаційним характеристикам. 6. Оплата праці нижча, ніж у приватному секторі, і не приваблює до роботи в органах державного управління ОПС 7. Малі інвестиції в наукові дослідження в сфері охорони природного середовища 8. Неефективне використання наукового потенціалу в вирішенні екологічних проблем в регіоні 9. Низький рівень комп’ютеризації 10. Недбайливе ставлення до об’єктів ПЗФ 11. Низька культура відпочинку 12. Низький рівень побутової культури 13. Відсутня система навчання, підвищення кваліфікації працівників органів системи управління охороною природного середовища	-8 -6 -6 -8 -8 -7 -7 -7 -6
	Разом	+52	Разом	-84
	Всього	+212	Всього	-350

Таблиця Б.2

Характеристика можливостей і загроз для системи управління ОПС

Сумської області методом SWOT

Можливості	Ймовірність використання, бали	Загрози	Ймовірність реалізації, бали
1	2	3	4
1. Розмежування функцій управління екології та природних ресурсів на контрольно-інспекційні та по ресурсного управління, створивши два органи управління з рівними статусами.	+9	1. Багаторазова та поспішна реорганізація установ системи ОПС, зміни в їхній структурі та статусі працівників 2. Різка зміна законодавства та нормативно-правової бази 3. Збільшення ризиків вкладення інвестицій 4. Зниження державного фінансування 5. Старіння кваліфікованих кадрів	+9 +9

Продовж. табл. Б.2

1	2	3	4
<p>2. Вдосконалення системи контролю за дотриманням екологічного законодавства і підсилення відповідальності за правопорушення</p> <p>3. Закріплення на законодавчому рівні положення про прив'язку суми видатків на охорону навколишнього природного середовища у відсотковій ставці до загальної суми видатків бюджетів усіх рівнів</p>	<p>+9</p> <p>+9</p> <p>+8</p>	<p>6. Відтік молодих фахівців</p> <p>7. Низький рівень юридичної освіти працівників органів державного управління ОПС</p> <p>8. Порухення екологічної рівноваги при надмірному рекреаційному та промисловому навантаженні</p> <p>9. Соціально-політична нестабільність</p> <p>10. Природні катастрофи (повені, зсуви, буревії, тощо)</p> <p>11. Неврегульованість відповідальності за порушення природоохоронного законодавства</p> <p>12. Поява суспільної апатії щодо можливості подолання негативних екологічних тенденцій</p> <p>13. Зниження інтересу до екологічних проблем серед молоді</p>	<p>+9</p> <p>+8</p> <p>+7</p>
<p>4. Створення відділу екології в обласній державній адміністрації і в районних адміністраціях та введення посади спеціаліста-еколога в виконкомах районних, міських, селищних рад</p> <p>5. Створення при обласній держадміністрації консультативно-дорадчого органу з питань природокористування та охорони довкілля</p>	<p>+7</p>	<p>14. Відсутність узгодженості у вирішенні міжрегіональних екологічних проблем при їх фінансуванні</p> <p>15. Відсутність безпечної та ефективної інформаційної системи для електронного зв'язку між обласними органами управління ОПС і районними, міськими, селищними, що заважає удосконаленню управління в цій сфері</p> <p>16. Формальність у створенні та прийнятті стратегічного плану в галузі охорони довкілля, оскільки він не пов'язаний з цілями регіону</p> <p>17. Відсутність аналізу і оцінювання наслідків прийнятих рішень та дієвого середньострокового планування</p>	<p>+8</p> <p>+7</p> <p>+8</p> <p>+6</p> <p>+7</p>
<p>6. Посилення транскордонного і міжрегіонального співробітництва</p> <p>7. Участь у міжнародних програмах співробітництва в галузі охорони природного середовища</p> <p>8. Активізація розвитку нових форм екологічного підприємництва</p> <p>9. Запровадження у сферу охорони довкілля сучасних наукових розробок та світового досвіду</p>	<p>+8</p> <p>+7</p> <p>+7</p> <p>+8</p>	<p>18. Загальний підйом економіки регіону</p> <p>19. Незаконне використання природних ресурсів</p> <p>20. Винищення унікальних природних територій</p> <p>21. Фінансова і цінова нестабільність, інфляційні процеси</p> <p>22. Правовий нігілізм влади і населення</p>	<p>-6</p> <p>-7</p> <p>-8</p> <p>-8</p> <p>-8</p> <p>-5</p>

Продовж. табл. Б.2

1	2	3	4
10. Створення дієвої системи стратегічного планування в галузі охорони довкілля, пов'язаної з цілями регіону	+7	25. Консерватизм менталітету	-8
11. Прийняття Закону України „Про Фонд охорони навколишнього природного середовища”	+8	26. Рівень корумпованості дозвільних служб; складність процедур співпраці з ними	-8
12. Технічне переоснащення підприємств	+8	27. Відсутність осмисленої, раціональної регіональної екологічної політики	-7
13. Впровадження процедур оцінки навколишнього середовища, техногенного впливу та цивільного захисту населення, відповідних до вимог європейського законодавства і до потреб практики	+9	28. Транскордонне забруднення атмосферного басейну, території та внутрішніх вод регіону	-8
14. Посилення персональної та відомчої відповідальності за дотримання вимог природоохоронного законодавства	+9	29. Незабезпеченість фінансування прийнятих екологічних Програм	-8
15. Формування моделі екологічного виховання громадянина	+9	30. Приватизація регіональних ресурсів нерегіональними компаніями	-8
16. Зміни в державному регулюванні галузей регіону (квоти, ліцензії, екологічний аудит та ін.)	+7	31. Низькі темпи реформування галузі ОНПС	-8
23. Впровадження екологічного менеджменту на підприємствах	+8	32. Недостатня платоспроможність суб'єктів господарювання і фізичних осіб	-9
24. Підготовка та перепідготовка кадрів, в т.ч. держслужбовців	+8	33. Невизначеність, законодавче обмеження сталого розвитку території	-8
		34. Недостатня взаємоузгодженість законодавства, що ускладнює його використання в повному обсязі	
		35. Недостатнє делегування прав для самоврядування	
Разом	+237		-259

Таблиця Б.3

Стратегічна матриця SWOT-аналізу стану організаційної структури ОПС Сумської області

Чинники	Рівень важливості чинника	Чинники	Рівень важливості чинника
1. Сильні сторони		2. Слабкі сторони	
1.1. Наявність мережі органів управління охороною довкілля	+8	2.1. Нераціональна організаційна структура установ в сфері ОПС	-9
1.2. Законодавчо визначені повноваження органів	+8	2.2. Брак горизонтальної координації між суб'єктами управління охороною	-7

управління ОПС		природного середовища	
Продовж. табл. Б.3			
1	2	3	4
1.3. Створена сучасна матеріальна база галузі охорони природного середовища	+7	2.3. Подвійне підпорядкування управління екології та природних ресурсів	-9
1.4. Створена і працює громадська екологічна рада при управлінні екології та природних ресурсів	+6	2.4. Відсутність відділів (спеціалістів) управління ОПС в державних адміністраціях та органах місцевого самоврядування	-8
1.5. Існує встановлений законом розподіл основних функцій між центральними та місцевими органами влади	+7	2.5. Відсутність ясних стратегічних пріоритетів в розвитку природо-охоронної галузі в регіоні і дієвих шляхів їх реалізації	-8
1.6. Налагоджена мережа судових органів по вирішенню спорів з питань охорони довкілля	+9	2.6. Неefективно використовується інститут місцевого самоврядування	-8
1.7. Створюються і працюють екологічні громадські організації і політичні партії	+7	2.7. Дублювання функцій щодо охорони довкілля в спеціально уповноважених органах	-8
1.8. Створюються і працюють відділи екології на підприємствах та корпораціях	+6	2.8. Немає узгодженості в діях громадських організацій і політичних партій	-7
		2.9. Низький рівень впливу влади та громадськості на процеси управління ОПС великих бюджетоутворюючих підприємств	-8
		2.10. Присутність командно-адміністративного методу управління	-8
Разом балів по розділу	+58		-89

Таблиця Б.4

Стратегічна матриця SWOT-аналізу стану кадрового забезпечення системи управління ОПС в Сумській області

Чинники	Рівень важливості, бали	Чинники	Рівень Важливості, бали
1	2	3	4
1. Сильні сторони		2. Слабкі сторони	
1.1. Наявність кваліфікованих кадрів у	+8	2.1. Недостатня забезпеченість	-8

галузі		кваліфікованими кадрами	
Продовж. табл. Б.4			
1	2	3	4
1.2. Створена і працює система підготовки спеціалістів-екологів в регіоні (40-50 спеціалістів щорічно)	+6	2.2. В області відсутня дієва політика щодо добору і розстановки кадрів у галузі	-9
1.3. Роботу органів державного управління ОНПС регулює закон	+8	2.2. Низький рівень оплати праці в галузі	-7
1.4. Процес інтеграції в Європейський Союз прискорює зростання професійного рівня юристів у сфері управління ОПС	+7	2.3. Відсутня система навчання та підвищення кваліфікації працівників системи ОПС	-8
1.5. Розвиток “наукових шкіл” з напрямів охорони природного середовища	+7	.Фахівці не відповідають кваліфікаційним характеристикам	-7
1.6. Сильний науковий потенціал області	+8	2.5. Неefективне використання наукового потенціалу у вирішенні екологічних проблем в регіоні	-7
1.7. Працює система громадських екологічних інспекторів	+9		
Разом балів по розділу	+53		-46
3. Можливості		4. Загрози	
3.1. Упровадження системи підготовки та перепідготовки кадрів	+8	4.1. Зміна законодавчої та нормативно-правової бази	-8
3.2. Ширше залучення молоді до природоохоронних заходів	+7	4.2. Зниження державного фінансування	-9
3.3. Відбір та підготовка талановитої молоді до професійної діяльності в сфері управління охороною довкілля	+8	4.3. Відтік молодих фахівців	-7
3.4. Забезпечення органів виконавчої влади і місцевого самоврядування обласного та районного рівнів спеціалістами-екологами	+8	4.4. Старіння кваліфікованих кадрів	-8
3.5. Впровадження системи постійного моніторингу кадрового потенціалу	7	4.5. Зниження інтересу до екологічних проблем серед молоді	-8
3.6. Формування дієвого кадрового резерву	6	4.6. Багаторазова та поспішна реорганізація установ системи ОПС, зміни в їхній структурі та статусі працівників	-8
		. Соціально-політична нестабільність	-8
Разом балів по розділу	+44		-56
Усього балів	+97		-102

Баланс		-5
---------------	--	-----------

Висновок: кадрове забезпечення системи управління охороною природного середовища в Сумській області не має стратегічного потенціалу для забезпечення кваліфікованими спеціалістами органи управління охороною довкілля та природними ресурсами в регіоні.

Таблиця Б.5

Матриця SWOT-аналізу економічних чинників системи управління ОПС в
Сумській області

Чинники	Рівень важливості, бали чинника	Чинники	Рівень важливості, бали
1	2	3	4
1. Сильні сторони		2. Слабкі сторони	
1.1. Створена і працює система фінансування природоохоронних заходів (природоохоронні фонди, субвенції з держбюджету тощо)	+9	2.1. Велика кількість місцевих фондів ОНПС, що діє в області, призводить до розпорошення коштів фондів	-8
1.2. Наявність законодавчої бази	+8	2.2. Недосконалість системи планування видатків державного та місцевих фондів ОНПС	-8
1.3. Діють відповідні процедури щодо відшкодування збитків за забруднення довкілля та плати за спеціальне використання природних ресурсів	+8	2.3. Недостатність з боку органів державної влади та органів місцевого самоврядування заходів щодо збільшення надходжень до фонду ОНПС	-7
1.4. Діють державні та регіональні природоохоронні програми	+7	2.4. Недосконала система контролю за використанням коштів державного та місцевих фондів ОНПС	-9
1.5. Залучаються власні кошти підприємств та організацій до реалізації проектів екологічної спрямованості шляхом надання податкових пільг	+7	2.5. Низький потенціал місцевої влади щодо фінансування природоохоронних заходів (очистка стічних вод, водоочищення, організація збору та видалення відходів)	-8
1.6. Існує система штрафів за порушення природоохоронного законодавства	+9	2.6. Нерозвинені ринкові механізми управління ОПС	-9

1.7. Формується система екологічного страхування	+8	2.7. Низький рівень власних та іноземних інвестицій	-9
--	----	---	----

Продовж. табл. Б.5

1	2	3	4
1.7. Формується система екологічного страхування	+8	2.7. Низький рівень власних та іноземних інвестицій в природо-охоронну сферу	-9
1.8. Існує система екологічних пільг	+7	2.8. Обмежені можливості бюджету області в фінансуванні природо-охоронної сфери	-6
.		2.9. Штрафні санкції не відповідають нанесеним збиткам	-9
		2.10. Недієвість механізмів надання екологічних пільг при оподаткуванні	-8
Разом балів по розділу	+63		-81
Можливості		Загрози	
3.1. Закріпити суму видатків на охорону навколишнього природного середовища у відсотковій ставці до загальної суми видатків бюджетів всіх рівнів	+9	4.1. Різка зміна законодавчої та нормативно-правової бази	-9
3.2. Залучення інвестицій	+7	4.2. Зниження державного фінансування	-9
3.3. Впровадження інноваційних технологій	+8	4.3. Списання боргів підприємств за забруднення довкілля	-9
3.4. Участь у європейських програмах транскордонного співробітництва	+7	4.4. Низькі темпи впровадження ринкових механізмів управління	-9
3.5. Вдосконалення розрахунку платежів за забруднення довкілля (введення більш гнучкої системи коефіцієнтів зростання платежів за понадлімітні викиди, скиди, розташування забруднюючих речовин)	+8	4.5. Погіршення інвестиційного середовища і зменшення інвестицій	-8
3.6. Зміна нормативів викидів (скидів, розташування) забруднюючих речовин в межах ліміту	+9	4.6. Наявність тіньового сектору економіки	-7
3.7. Зміна порядку розподілу коштів, які надходять у державний та місцевий бюджети як платежі за забруднення довкілля	+9	4.7. Фінансова і цінова нестабільність, інфляційні процеси	-8
3.8. Зростання фінансування моніторинго-вих програм дослідження стану довкілля	+9	4.8. Недостатня платоспроможність суб'єктів господарювання і фізичних осіб	-8

3.9. Прийняття Закону України „Про Національний екологічний фонд”	+9	4.9. Природні катастрофи (повені, зсуви, буревії тощо)	-7
---	----	--	----

Продовж. табл. Б.5

1	2	3	4
3.10. Формується система екологічного аудиту	+9	4.10. Фінансова і цінова нестабільність, інфляційні процеси	-8
		4.11. Незабезпеченість фінансування прийнятих екологічних Програм	-9
Разом балів по розділу	+84		-91
Усього балів	+147		-172
Баланс			- 25

Таблиця Б.6

Матриця SWOT-аналізу нормативно-правової бази системи управління ОПС
в Сумській області

Чинники	Рівень важливості, бали	Чинники	Рівень важливості, бали
1	2	3	4
1. Сильні сторони		2. Слабкі сторони	
1.1. В цілому сформована система екологічного законодавства	+8	2.1. Неврегульованість організаційно-економічних і нормативно-правових механізмів в сфері охорони довкілля	-9
1.2. Україна є стороною в понад 70 міжнародних двохсторонніх та багатосторонніх угодах, пов'язаних з охороною довкілля	+8	2.2. Недосконалість податкової і бюджетної політики	-9
1.3. Встановлена відповідальність за збитки, заподіяні трансграничним забрудненням повітря, води	+9	2.3. Неузгодженість між природоохоронним і природо-ресурсним законодавством	-8
1.4. Діють технології плати за	+8	2.4. Досі активно використовується	-7

використання природних ресурсів і відшкодування збитків заподіяних довкіллю		нормативний апарат, створений за радянських часів (підзаконні акти, методичне забезпечення)	
---	--	---	--

Продовж. табл. Б.6

1	2	3	4
1.5. Створені і працюють громадські еколого-правові організації	+9	2.5. Приймаються законодавчі акти, на виконання яких немає грошей	-8
1.6. Працює система громадських екологічних інспекторів	+9	2.6. Невелика кількість підприємств сертифікована на міжнародному рівні	-8
1.7. Прийнята і діє нова система екологічних стандартів	+9	2.7. Недосконала система технологій реалізації екологічного законодавства	-9
1.8. Встановлена кримінальна відповідальність за порушення природоохоронного законодавства	+9	2.8. Система адміністративної відповідальності за порушення природоохоронного законодавства не відповідає вимогам часу	-9
		2.9. Недостатня взаємопогодженість законодавства, що ускладнює його використання в повному обсязі	-9
Разом балів по розділу	+69		-76
Можливості		Загрози	
3.1. Гармонізація національного законодавства у сфері ОНПС до законодавства ЄС	+8	4.1. Нестабільність, зміна законодавчої та нормативно-правової бази	-9
3.2. Вдосконалення системи контролю над дотриманням екологічного законодавства і підсилення відповідальності за правопорушення.	+8	4.2. Низький рівень юридичної освіти працівників органів державного управління ОПС та юристів ставить під загрозу ефективне застосування закону	-9
3.3. Розробити й ухвалити закон про державне управління, який точніше регулюватиме інституційну систему та окреслить обов'язки органів державного управління стосовно вертикальної та горизонтальної координації	+8	4.3. Правовий і екологічний нігілізм населення .	-9
3.4. Удосконалення механізмів впровадження нормативних актів, стимулювання обізнаності широких кіл громадськості з новітніми нормативно-правовими й методичними актами щодо ОПС.	+8	4.4. Низький рівень юридичної освіти працівників та юристів ставить під загрозу ефективне застосування природоохоронного законодавства.	-9
3.5. Посилення транскордонного і міжрегіонального співробітництва	+8	4.5. Соціально-політична нестабільність	-7
3.6. Процес інтеграції в Європейський	+8	4.6. Відсутність законодавчої	-9

Союз прискорює зростання професійного рівня юристів у сфері державного управління ОПС.		узгодженості у вирішенні міжрегіональних екологічних проблем	
--	--	--	--

Продовж. табл. Б.6

1	2	3	4
3.7. Вдосконалення законів, які надають право пільгового створення підприємств екологічного напрямку	+9	4.7. Неврегульованість відповідальності за порушення природоохоронного законодавства	-9
3.9. Вдосконалення заходів щодо контролю виконання законів	+9	4.8. Поява суспільної апатії щодо можливості подолання негативних екологічних тенденцій правовим шляхом	-7
		4.10. Низькі темпи реформування галузі ОПС та природоохоронного законодавства	-8
		4.11. Невизначеність, законодавче обмеження сталого розвитку	-9
Разом балів по розділу	+66		-85
Усього балів	+135		-161
Баланс			-26

Таблиця Б.7

Результати зведеного оцінювання критеріїв впливу на розвиток системи управління ОПС в Сумській області

Критерії	Рівень важливості, бали	Критерії	Рівень важливості, бали
1.Сильні сторони		2.Слабкі сторони	
1. Стан організаційної структури	+53	1. Стан організаційної структури	-112
2. Нормативно-правова база	+40	2.Нормативно-правова база	-47
3. Економічні чинники	+67	3. Економічні чинники	-98
4. Кадрове забезпечення, виховання	+52	4. Кадрове забезпечення, виховання	-94
Разом балів по розділу	+212	Разом балів по розділу	-351

<i>Можливості</i>		<i>Загрози</i>	
Разом балів по розділу	+257	Разом балів по розділу	-276
<i>Баланс</i>	+469		-627

Висновок: в Сумській області немає потенціалу для покращення управління охороною природного середовища, а наявність значної кількості слабких сторін та зовнішніх загроз зумовлює необхідність проведення реформування системи охорони природного середовища, розробки стратегію її розвитку.

Таблиця Б.8

Оцінка потенціалу розвитку основних факторів системи охорони природного середовища Сумської області

№ п/п	Критерій впливу	Оцінка потенціалу впливу
1.	Стан організаційної структури	-59
2.	Нормативно-правова база	-7
3.	Економічні чинники	-31
4.	Кадрове забезпечення, виховання	-42

Загальний висновок. Проведені підрахунки щодо оцінки потенціалу розвитку основних факторів системи охорони природного середовища Сумської області дозволяють визначити такі пріоритетні напрями реформування природоохоронної системи регіону:

- організаційної структури управління ОПС;
- системи кадрового забезпечення і екологічного виховання;
- економічних важелів;
- нормативно-правової бази стосовно ОПС.

Додаток В

Таблиця В.1

Розміри техногенного впливу на природне середовище в окремих природно-господарських регіонах України

Природно-господарські регіони	Обсяг шкідливих речовин, що надходять в атмосферу, т/га	Обсяг скидання забруднених стічних вод у водні об'єкти, мЗга	Забрудненість ґрунтів		Розораність земель, %	Порушеність земель, %	Інтегральний показник
			Мінеральними добривами, кг/га	Пестицидами, кг/га			
Західне Полісся	0,09	2,0	218	5,2	36,0	55	4,68
Українські Карпати	0,17	9,0	252	7,3	29,4	25	5,21
Поділля	0,07	2,9	168	5,3	69,0	21	4,18
Київське Придніпров'я	0,06	5,4	144	5,0	51,6	35	4,14
Лівобережне Придніпров'я	0,09	8,2	150	4,5	62,6	19	4,13
Промислове Придніпров'я	0,56	104,6	121	3,5	70,4	71	12,2
Донбас	0,7	24,4	155	3,7	59,3	65	8,73
Причорномор'я	0,05	17,6	124	4,6	67,8	15	4,25
Крим	0,19	8,8	123	16,9	45,1	29	6,38

Додаток Д

Таблиця Д. 1

Хіміко-аналітичний контроль якості водних ресурсів [158]

Назва водного об'єкту	Кількість створів, в яких здійснювався відбір проб для визначення впливу скидів стічних вод		Відібрано та проаналізовано проб води	Кількість показників та забруднюючих речовин, що визначалися	Кількість випадків з перевищенням ГДК
	разом	тих, в яких встановлено перевищення нормативів ГДК			
1	2	3	4	5	6
Басейн р. Сула					
р. Сула – притока I – го порядку р. Дніпра	11	10	30	(Завислі речовини, мінералізація, O ₂ розчинний, БСК _п , рН, лужність, азот амонійний, Са, Mg, нітриги, нітрати, хлориди, сульфати, фосфати, залізо загальне, фториди, цинк, хром, кадмій, нікель, марганець, мідь, СПАР, нафтопродукти, ХСК, карбонати, жорсткість).	NH ₄ – 8 БСК _п – 22 ХСК – 26 Fe – 24 PO ₄ – 30
Притоки 2 порядку (р. р. Бобрик, Лозова)	2	2	2	(Завислі речовини, мінералізація, O ₂ розчинний, БСК _п , рН, азот амонійний, нітриги, нітрати, хлориди, сульфати, фосфати, залізо загальне, фториди, СПАР, ХСК).	NH ₄ – 2 БСК _п – 2 ХСК – 2 Fe – 2 PO ₄ – 2
Басейн р. Псел					
р. Псел – притока I – го порядку р. Дніпра	13	11	50	(Завислі речовини, мінералізація, O ₂ розчинний, БСК _п , рН, лужність, азот амонійний, Са, Mg, нітриги, нітрати, хлориди, сульфати, фосфати, залізо загальне, фториди, цинк, хром, кадмій, нікель, марганець, мідь, СПАР, нафтопродукти, ХСК, карбонати, жорсткість).	NH ₄ – 21 БСК _п – 22 ХСК – 27 Fe – 26 PO ₄ – 48

Продовж. табл. Д. 1

1	2	3	4	5	6
Притоки 2 – го порядку (р. р. Сумка, Стрілка, Вільшанка, Грунь-Ташань, Олешня, Будилка,, Грунь, Сироватка, Хорол)	21	20	37	(Завислі речовини, мінералізація, O ₂ розчинний, БСК _п , рН, азот амонійний, нітрити, нітрати, хлориди, сульфати, фосфати, залізо загальне, фториди, СПАР, ХСК, цинк, мідь, хром, марганець).	NH ₄ – 13 БСК _п – 21 Fe – 22 PO ₄ – 26
Притоки 3 – го порядку р.р. Закобильня, Бездрик, рівчак Ільмень	3	3	3	(Завислі речовини, мінералізація, O ₂ розчинний, БСК _п , рН, азот амонійний, нітрити, нітрати, хлориди, сульфати, фосфати, залізо загальне, фториди, СПАР, ХСК, цинк, мідь, хром, марганець).	NH ₄ – 2 БСК _п – 2 ХСК – 2 Fe – 3 PO ₄ – 3
Басейн р. Десна					
Притоки 1 – го порядку р. Десни	1	1	2	(Завислі речовини, мінералізація, O ₂ розчинний, БСК _п , рН, азот амонійний, нітрити, нітрати, хлориди, сульфати, фосфати, залізо загальне, фториди, СПАР, ХСК, цинк, мідь, хром, марганець).	Fe – 2 NH ₄ – 2 БСК _п – 2 ХСК – 2 PO ₄ – 2
Притоки 2 – го порядку р. Дніпра (Бобрик, Івотка, Шостка, Реть, Сейм)	20	18	73	(Завислі речовини, мінералізація, O ₂ розчинний, БСК _п , рН, азот амонійний, нітрити, нітрати, хлориди, сульфати, фосфати, залізо загальне, фториди, СПАР, ХСК, цинк, мідь, хром, марганець).	NH ₄ – 16 БСК _п – 46 Fe – 44 PO ₄ – 24 ХСК – 34
Притоки 3 – го порядку (р. р. Свісса, Осота, Вир, Чаша, Єзуч)	15	15	39	(Завислі речовини, мінералізація, O ₂ розчинний, БСК _п , рН, азот амонійний, нітрити, нітрати, хлориди, сульфати, фосфати, залізо загальне, фториди, СПАР, ХСК, цинк, мідь, хром, марганець).	NH ₄ – 18 БСК _п – 26 ХСК – 23 Fe – 26 PO ₄ – 25

Продовж. табл. Д. 1

1	2	3	4	5	6
Притоки 4 – го порядку (р. р. Крига, Есмань, Липка, Обеста, Вербівка)	9	9	17	(Завислі речовини, мінералізація, O ₂ розчинний, БСК _п , рН, азот амонійний, нітриги, нітрати, хлориди, сульфати, фосфати, залізо загальне, фториди, ХСК).	БСК _п – 13 Fe – 16 PO ₄ – 12 NH ₄ – 4
Басейн р. Ворскла					
р. Ворскла – притока I – го порядку	4	4	19	(Завислі речовини, мінералізація, O ₂ розчинний, БСК _п , рН, лужність, азот амонійний, Са, Mg, нітриги, нітрати, хлориди, сульфати, фосфати, залізо загальне, фториди, цинк, СПАР, нафтопродукти, ХСК, карбонати, жорсткість, мідь, марганець).	БСК _п – 14 Fe – 13 PO ₄ – 17 ХСК – 13
Притоки 2 – го порядку (р. р. Боромля, Охтирка)	6	6	16	(Завислі речовини, мінералізація, O ₂ розчинний, БСК _п , рН, азот амонійний, нітриги, нітрати, хлориди, сульфати, фосфати, залізо загальне, фториди, СПАР, ХСК).	NH ₄ – 9 БСК _п – 10 Fe – 15 PO ₄ – 16 ХСК – 9

Додаток Е

Таблиця Е.1

Структура накопичених та утворених відходів виробництва
в Сумській області [158]

Назва відходу	Накопичено відходів станом на 01.01.05 р., т	Утворилось відходів у 2004 р., т
відходи 4-го класу небезпеки	27778635,029 (94,561%)	574509,777 (82,197%)
відходи 3-го класу небезпеки	1558912,365 (5,306%)	123729,402 (17,702%)
відходи 2-го класу небезпеки	37070,857 (0,126%)	617,723 (0,088%)
відходи 1-го класу небезпеки	1688,750 (0,007%)	94,279 (0,013%)
Всього:	29376307,0	698951,181

Таблиця Е.2

Утворення, використання (утилізація) та видалення відходів у 2004 р., т [158]

Назва відходів	Зберігалось на підприємствах на початок року	Утворилося на підприємствах за рік	Використано (утилізовано) за рік	Видалено за рік			Розміщено (зберігається) на підприємствах на кінець року	
				разом	у т. ч.			
					Знешкоджено (знищено)	захоронено в місцях організованого складування		направлено в місця неорганізованого складування
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Відходи 1 класу небезпеки, в т. ч. За окремими видами:	1658,329	94,279	21,975	95,884	25,521	70,297	0,066	1688,750
а) свинець та його сполуки	60,154	72,172	0,020	12,025	0,370	11,589	0,066	61,253
б) ртутні лампи (кг)	8,093	3,328	-	8,871	0,009	8,857	0,005	10,550
в) інші	1598,175	22,107	21,955	83,859	25,151	58,708	-	1627,497
Відходи 2 класу небезпеки, в т. ч. За окремими видами:	37340,456	617,723	398,573	72,768	17,565	55,184	0,019	37070,857
а) відходи гальванічного виробництва	1742,106	20,352	-	19,968	17,0	2,968	-	1452,333
б) нафтові відходи	120,401	560,888	398,371	38,523	0,025	38,479	0,019	138,902
в) інші	35477,949	36,483	0,202	14,277	0,54	13,737	-	35479,62

Продовж. табл. Е.2

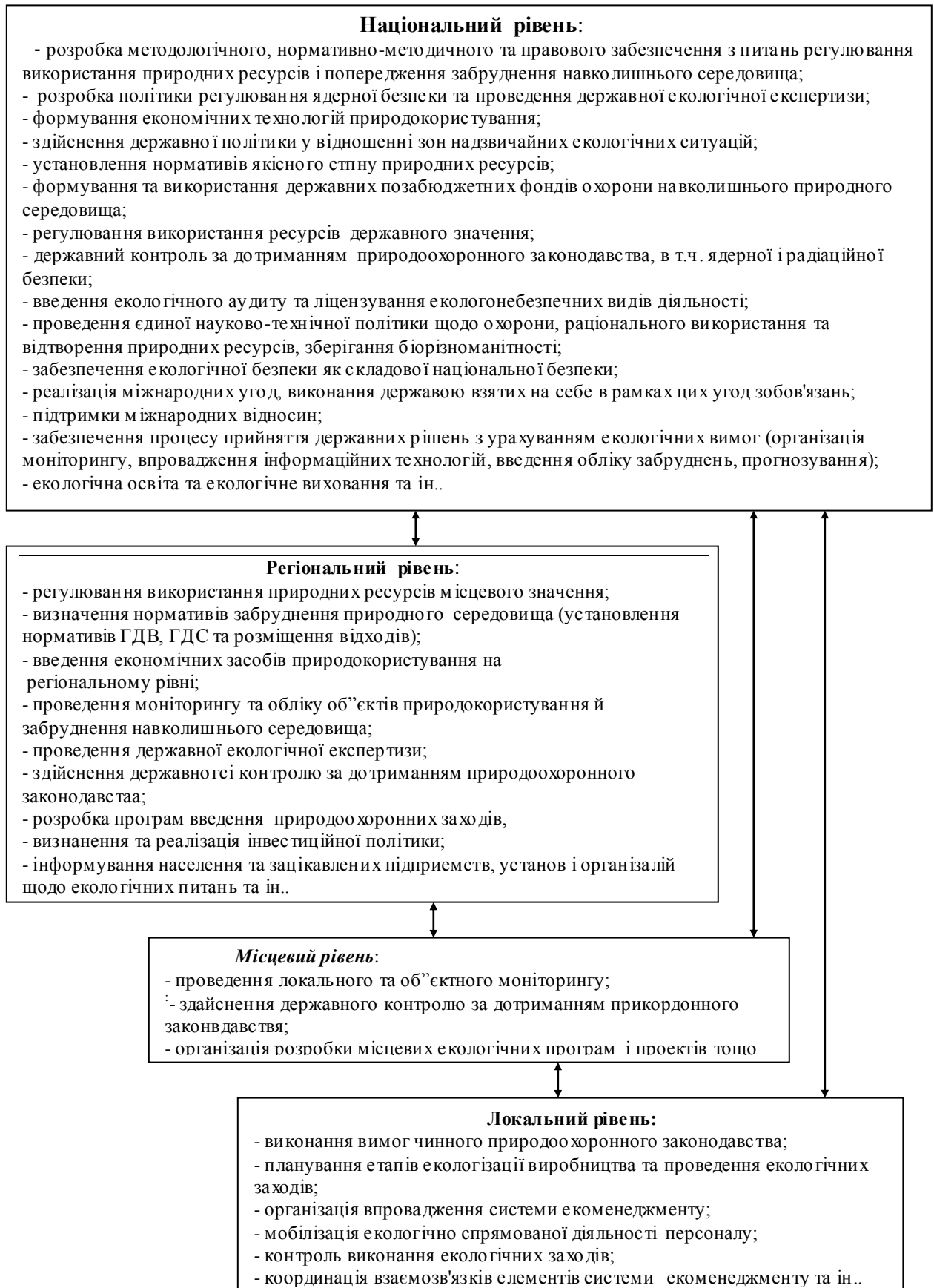
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Відходи 3 класу небезпеки, в т. ч. за окремими видами:	1458670,435	123729,402	15367,973	102671,141	-	102671,093	0,048	1558912,365
а) відходи гальванічного виробництва	22019,170	12,500	-	12,500	-	12,500	-	22031,670
б) нафтошлами	2526,5	65,404	-	0,5	-	0,5	-	61,0
в) фарби, емалі, лаки	-	1,998	1,0	0,031	-	-	0,031	-
і) інші	1434124,765	123649,5	15366,973	102657,51	-	102657,493	0,017	1536819,695
Відходи 4 класу небезпеки, в т. ч. за окремими видами:	27247199,504	574509,777	2998,940	532765,056	29787,281	502975,268	2,507	27778635,029
а) фосфогіпс	13558361,5	309165,0	-	309165,0	-	309165,0	-	13867526,5
б) відпрацьована формовочна суміш	267893,630	18528,264	283,513	30,704	-	30,704	-	298596,630
в) інші	13420944,374	246816,513	2715,427	223569,352	29787,281	193779,564	2,507	13612512,899

Додаток Ж

Класифікація повноважень Міністерства охорони навколишнього природного середовища України за функціями управління [172]

Функції управління	Характеристика повноважень відповідної групи
1. Інспекційні	<ul style="list-style-type: none"> - здійснює державний контроль у сфері захисту довкілля; - організовує перевірки підприємств, установ та організацій щодо додержання ними норм і правил екологічної безпеки тощо
2. Розпорядчі	<ul style="list-style-type: none"> - заслуховує відповідні звіти посадових осіб центральних і місцевих органів виконавчої влади, а також підприємств, установ та організацій; - надає керівникам підприємств, установ та організацій обов'язкові для виконання приписи щодо усунення виявлених порушень законодавства з питань охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів, екологічної безпеки, заповідної справи, поводження з відходами, геологічного вивчення надр, топографічної діяльності
3. Організаційні	<ul style="list-style-type: none"> - здійснює комплексне управління та регулювання в галузі екології та природних ресурсів; - координує діяльність центральних органів державної виконавчої влади, підприємств, установ і організацій у галузі екології та природних ресурсів; - залучає спеціалістів центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій до розгляду питань, що належать до компетенції Міністерства
4. Аналітично-інформаційні	<ul style="list-style-type: none"> - одержувати у визначеному законодавством порядку від центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, а також від власників та органів, до сфери управління яких належать ці підприємства, установи та організації, пояснення, довідки, звіти про стан екологічної безпеки, повідомлення про аварії та їх причини, технічну та іншу документацію, а також іншу інформацію, необхідну для вдосконалення покладених на Міністерство завдань
5. Правозахисні	<ul style="list-style-type: none"> - передавати правоохоронним органам, за наявності підстав, матеріали про виявлені факти злочинів
7. Юрисдикційні	<ul style="list-style-type: none"> - обмежує, тимчасово забороняє (зупиняє) у визначеному порядку діяльність підприємств, установ, організацій та об'єктів незалежно від форми власності та підпорядкування, або вносить до Кабінету Міністрів України відповідні подання щодо припинення діяльності, якщо вона проводиться з законодавства про охорону навколишнього природного середовища, вимог дозволів (ліцензій) на використання природних ресурсів, із перевищенням лімітів викидів і скидів забруднюючих речовин; - застосовує у випадках, передбачених законодавством, екологічні санкції до підприємств, установ та організацій за порушення вимог природоохоронного законодавства; - подає позови про відшкодування шкоди і втрат, завданих цими порушеннями, розглядати справи про адміністративні порушення

Функції за рівнями природоохоронного управління в Україні



Додаток И

Таблиця И. 1

Класифікація повноважень Державного управління охорони навколишнього природного середовища
за функціями управління

Функції управління	Характеристика повноважень відповідної групи
2	3
1. Інспекційні	<ul style="list-style-type: none"> - здійснює державний контроль за використанням та охороною земель, надр, поверхневих і підземних вод, атмосферного повітря, лісів та іншої рослинності, тваринного світу, природних ресурсів, континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони, в межах наданих повноважень, територій та об'єктів природно-заповідного фонду України, додержанням правил зберігання, транспортування, застосування, поховання, знешкодження токсичних, радіоактивних, інших, особливо небезпечних речовин і матеріалів, пестицидів та агрохімікатів, промислових та інших відходів; - здійснює екологічний контроль у пунктах пропуску через державний кордон України та надає відповідні послуги; - здійснює перевірки та обстеження підприємств, установ і організацій, зокрема на військових та оборонних об'єктах, об'єктах органів внутрішніх справ, Служби безпеки та прикордонних військ, розташованих на відповідній території, щодо виконання ними вимог, норм і нормативів екологічної безпеки; - обстежує підприємства, установи й організації, незалежно від форм власності та підпорядкування, об'єкти ядерної енергії, військові й оборонні об'єкти, об'єкти органів внутрішніх справ і Служби безпеки України з метою перевірки додержання вимог екологічної безпеки, виконання заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання і відтворення природних ресурсів; - зупиняє рух, оглядає, тимчасово затримує транспортні (зокрема, пересувні, плавучі тощо) засоби для перевірки додержання ними вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища і норм екологічної безпеки, давати обов'язкові для виконання вказівки про усунення виявлених порушень; - здійснює на підприємствах, в установах та організаціях, які використовують радіаційні технології, перевірки стану устаткування й управління технологічними процесами, наявності та якості технічної й експлуатаційної документації, якості ремонтних робіт, кваліфікації персоналу
2. Розпорядчі	<ul style="list-style-type: none"> - затверджує нормативи гранично допустимих викидів і скидів у навколишнє природне середовище забруднюючих речовин; - видає дозволи на викиди та скиди забруднюючих речовин у навколишнє середовище, розміщення (складування, захоронення) у ньому відходів та на спеціальне використання природних ресурсів

Продовж. табл. И. 1

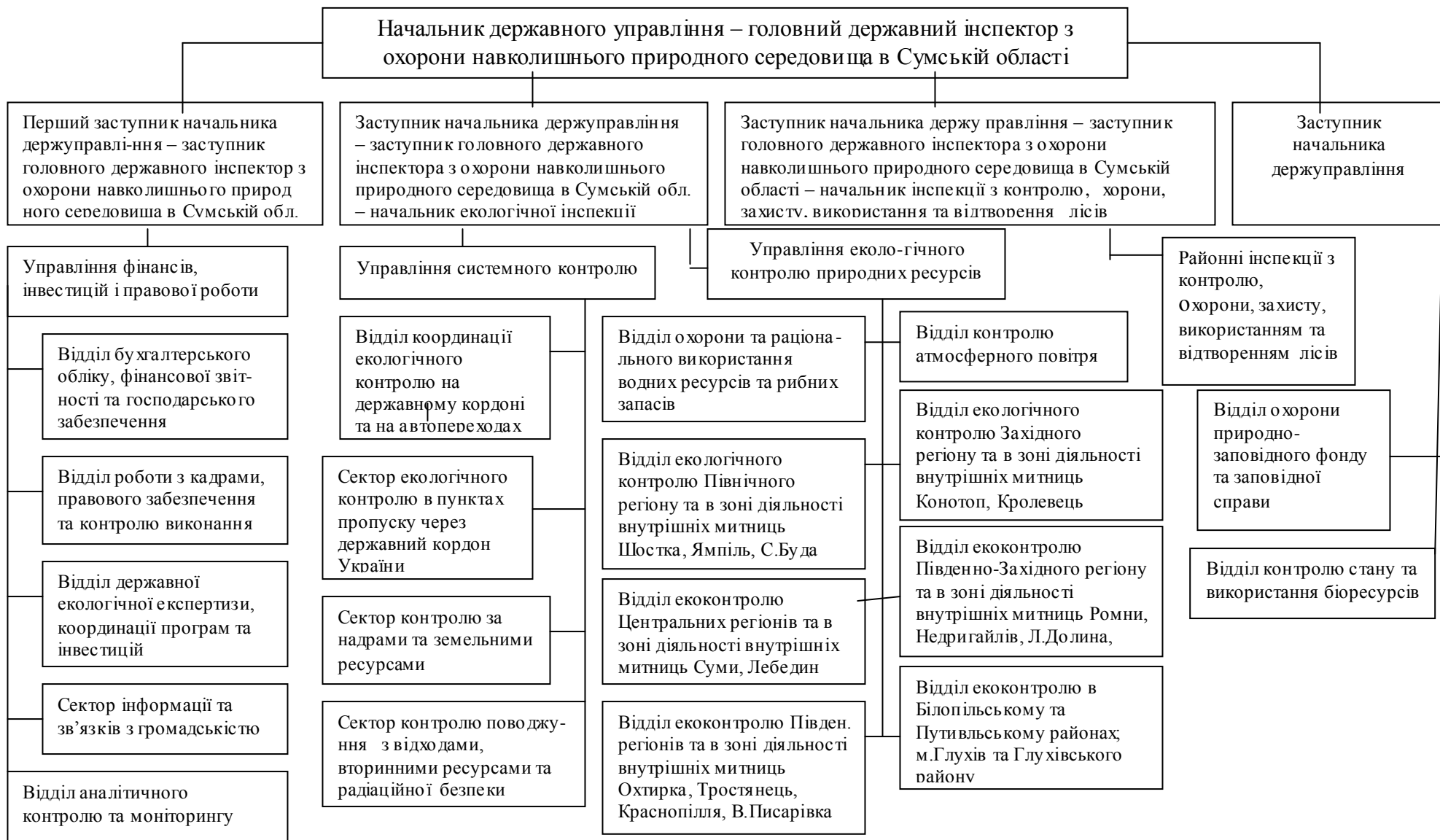
2	3
3. Організаційні	<ul style="list-style-type: none"> - здійснює у межах своїх повноважень комплексне управління в галузі охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання і відтворення природних ресурсів, забезпечення регулювання екологічної безпеки; - координує діяльність органів місцевої державної виконавчої влади та інших місцевих органів міністерств і відомств, підприємств, установ та організацій у галузі охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання і відтворення природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки; - організовує та проводить державну екологічну експертизу відповідно до вимог Закону України “Про екологічну експертизу”; - бере участь у роботі державних комісій із прийняття до експлуатації об’єктів виробничого, житлово-комунального призначення та житлових масивів; - подає проекти лімітів використання природних ресурсів місцевого значення, лімітів на викиди та скиди забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище, розміщення у ньому відходів та вносить пропозиції щодо їх затвердження відповідними обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями; - організовує регіональний моніторинг навколишнього природного середовища, забезпечує діяльність державної екологічної інформаційної системи, здійснює спостереження та інструментально-лабораторний контроль за показниками рівня забруднення навколишнього природного середовища; - організовує здійснення системи заходів щодо розширення мережі територій та об’єктів природно-заповідного фонду, вживає необхідних заходів щодо охорони тих видів тварин і рослин, які занесені до Червоної книги України, та місць їх проживання (зростання) тощо. - залучає, у визначеному законодавством порядку, спеціалізовані установи й організації, висококваліфікованих фахівців та наукових працівників для проведення науково-технічного забезпечення державної екологічної експертизи, відповідних спеціалістів та науковців для розгляду питань, що належать до компетенції управління.
4. Правозахисні	<ul style="list-style-type: none"> - виносить у межах своєї компетенції постанови про обмеження чи тимчасову заборону (припинення) діяльності підприємств і об’єктів, незалежно від форм власності та підпорядкування, якщо їх експлуатація здійснюється з порушенням норм і правил екологічної безпеки, законодавства про охорону навколишнього природного середовища, вимог дозволів (ліцензій) на використання природних ресурсів, перевищенням лімітів викидів і скидів забруднювальних речовин.

Продовж. табл. И. 1

2	3
5. Юрисдикційні	<ul style="list-style-type: none"> - обмежує чи зупиняє (тимчасово) діяльність підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності та підпорядкування, подає Мінприроди пропозиції щодо припинення в установленому порядку діяльності у разі порушення ними законодавства про охорону навколишнього природного середовища, за винятком суб'єктів підприємницької діяльності (інвесторів), що здійснюють свою діяльність відповідно до законодавства про угоди щодо розподілу продукції; - зупиняє або забороняє проведення робіт на територіях заповідників, національних природних парків, інших територіях та об'єктах природно-заповідного фонду, не передбачених відповідним режимом; - доставляє осіб, що порушили природоохоронне законодавство, до органів місцевого самоврядування, органів внутрішніх справ, штабів громадського порядку і державного кордону для встановлення особи порушника під час складання протоколу про адміністративне правопорушення; - вилучає в установленому порядку в осіб, які порушили законодавство про охорону навколишнього природного середовища, знаряддя добування об'єктів рослинного та тваринного світу, транспортні (зокрема плавучі) засоби, обладнання і предмети, що були знаряддям незаконного добування об'єктів рослинного та тваринного світу, незаконно добуті природні ресурси і продукцію, що з них вироблена, а також відповідні документи (ліцензії, дозволи, лісорубні квитки, ордери тощо); - розглядає справи про адміністративну відповідальність, виносить за цих матеріалів постанови щодо порушення природоохоронного законодавства
6. Аналітично-інформаційні	<ul style="list-style-type: none"> - одержує, у визначеному законодавством порядку, від органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій інформацію, документи та інші матеріали, від місцевих органів статистики – безоплатно статистичну інформацію, необхідну для виконання покладених на нього завдань; - веде редакційно-видавничу діяльність із питань охорони навколишнього природного середовища, забезпечення екологічної безпеки

Додаток К

Структура державного управління екології та природних ресурсів в Сумській області (станом на 01.10.2006 р.)



Додаток Л

Класифікація повноважень Державної екологічної інспекції за функціями управління

Функції управління	Характеристика повноважень відповідної групи
1	2
1. Інспекційні	<ul style="list-style-type: none"> - обстежувати у встановленому порядку підприємства, установи та організації незалежно від форм власності і господарювання, військові та оборонні об'єкти, об'єкти органів внутрішніх справ, Державного департаменту з питань виконання покарань, СБУ та прикордонних військ у місцях їх постійної дислокації військ та військової техніки автомобільними, повітряними, залізничними і плавучими транспортними засобами з метою перевірки додержання вимог щодо охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання і відтворення природних ресурсів, екологічної та радіаційної безпеки; - викликати громадян, зокрема, посадових осіб, для одержання від них усних або письмових пояснень у зв'язку з порушенням ними вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища, раціональне використання природних ресурсів, екологічну та радіаційну безпеку; - складати акти перевірок та протоколи про адміністративні правопорушення та розглядати справи про адміністративні правопорушення у сфері охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів, екологічної та радіаційної безпеки. - розглядати справи про адміністративні правопорушення у сфері охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів, екологічної та радіаційної безпеки; - зупиняти транспортні (зокрема плавучі) засоби та проводити огляд речей, транспортних (зокрема плавучих) засобів, знаряддя добування об'єктів рослинного та тваринного світу на місцях їх добування, зберігання, перероблення та реалізації; - перевіряти документи на право спеціального використання природних ресурсів (ліцензії, дозволи, лісорубні квитки, ордера тощо); - оглядати в пунктах пропуску через державний кордон, на митницях призначення та відправлення усі види транспортних засобів, зокрема повітряні, водні, плавучі засоби, у порядку, визначеному законодавством, з метою виявлення екологічно небезпечних і заборонених до вивезення з України та ввезення в Україну вантажів.
2. Аналітично-інформаційні	<ul style="list-style-type: none"> - одержувати у встановленому законодавством порядку від центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності і господарювання довідкові та інформаційні матеріали про стан екологічної та радіаційної безпеки, повідомлення про аварії і їх причини, технічну та іншу документацію, а також інформацію, необхідну для виконання покладених на інспекцію завдань.

Продовж. дод. Л

2	3
3. Організаційні	<ul style="list-style-type: none"> - залучати спеціалістів органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, зокрема громадських (за погодженням з їх керівниками), для вирішення питань щодо участі в проведенні перевірок виконання заходів з охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів, екологічної та радіаційної безпеки; - проводити фотографування, здійснювати звукозапис, кіно- і відео зйомку як допоміжний засіб для попередження та розкриття екологічних правопорушень.
4. Розпорядчі	<ul style="list-style-type: none"> - висувати підприємствам, установам, організаціям незалежно від форм власності та видів господарської діяльності, громадянам, іноземним фізичним та юридичним особам вимоги щодо здійснення природоохоронних заходів, надання їм обов'язкових для виконання приписів з питань, що належать до повноважень державної екологічної інспекції; - призначати в установленому порядку громадських інспекторів з охорони довкілля та видавати їм посвідчення зразка, затвердженого Мінекоресурсів, відповідно до Наказу Мінекоресурсів від 27 лютого 2002 р. № 88 "Про затвердження Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля", зареєстрованого у Міністерстві юстиції України 20 березня 2002 р. за № 276/6564; - опломбовувати приміщення, устаткування, апаратуру підприємств, установ, організацій та об'єктів стосовно яких було прийнято рішення про обмеження, зупинення (тимчасове) їх діяльності.
5. Правозахисні	<ul style="list-style-type: none"> - передавати до прокуратури, органів попереднього слідства та дізнання матеріали про виявлені факти правопорушення, в яких є ознаки злочину; - подавати позови до підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності та господарювання та пред'являти претензії про відшкодування збитків, заподіяних внаслідок порушення ними вимог природоохоронного законодавства.
6. Юрисдикційні	<ul style="list-style-type: none"> - обмежувати чи зупиняти (тимчасово) діяльність підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності та господарювання (зокрема будівництво, реконструкцію та розширення об'єктів) і подавати Мінекоресурсів пропозиції щодо припинення в установленому порядку діяльності у разі порушення ними законодавства про охорону навколишнього природного середовища, за винятком суб'єктів підприємницької діяльності (інвесторів), що провадять свою діяльність відповідно до законодавства про угоди щодо розподілу продукції; - зупиняти або забороняти проведення робіт на територіях заповідників, національних природних парків, інших територіях та об'єктах природно-заповідного фонду, не передбачених відповідним режимом;
	<ul style="list-style-type: none"> - доставляти осіб, що порушили природоохоронне законодавство, до органів місцевого самоврядування, органів внутрішніх справ, штабів громадського порядку і державного кордону для встановлення особи порушника під час складання протоколу про адміністративне правопорушення; - вилучати у встановленому порядку в осіб, які порушили законодавство про охорону навколишнього природного середовища, знаряддя добування об'єктів рослинного та тваринного світу, транспортні (зокрема плавучі) засоби, обладнання і предмети, що були знаряддям незаконного добування об'єктів рослинного та тваринного світу, незаконно добуті природні ресурси і продукцію, що з них вироблена, а також відповідні документи (ліцензії, дозволи, лісорубні квитки, ордери тощо); - розглядати справи про адміністративну відповідальність та виносити постанови з цих матеріалів щодо порушення природоохоронного законодавства.

Додаток М

Основні нормативно-правові документи щодо охорони природного середовища

1. Вказівки про визначення та засвідчення місць рубок у захисних лісонасадженнях залізниці України, затверджених Головним управлінням колійного господарства 26.09.95 р.
2. Водний кодекс України, 1995 р.
3. Закон України „Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку”, 1995 р.
4. Закон України “Про відходи”, 1998 р.
5. Закон України „Про екологічну експертизу”, 1995 р.
6. Закон України “Про загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі на 2000 – 2015 рр.”, 2000 р..
7. Закон України „Про захист рослин”, 1998 р.
8. Закон України “Про місцеві адміністрації”, 1999 р.
9. Закон України “Про місцеві державні адміністрації”, 1999 р.
10. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”, 1997 р.
11. Закон України „Про оподаткування прибутку підприємств”, 1995 р.
12. Закон України “Про охорону атмосферного повітря”, 1992 р.
13. Закон України “Про охорону навколишнього природного середовища”, 1991 р.
14. Закон України „Про поводження з радіоактивними відходами”, 1995р.
15. Закон України “Про природно-заповідний фонд України”, 1992 р..
16. Закон України „Про ратифікацію Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті” 19 березня 1999 року
17. Закон України „Про ратифікацію Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля, 1999 р..
18. Закон України „Про рослинний світ”, 1999 р.
19. Закон України „Про тваринний світ”, 1993 р.
20. Земельний кодекс України, 1992 р.
21. Конституція України, 1996 р.
22. Кодекс „Про надра”, 1994 р.
23. Кодекс України про адміністративні правопорушення, 2003 р.
24. Кримінальний кодекс України, 2002 р.
25. Лісовий кодекс України, 1994 р.
26. Методичні рекомендації Держжитлокомунгоспу України з визначення відновлювальної вартості всіх видів зелених насаджень у населених пунктах України від 12.12.95 р..

27. Методичні рекомендації Мінекобезпеки “Про порядок здійснення державного контролю за дотриманням заповідного режиму на територіях та об’єктах природно-заповідного фонду України”, затверджені Головною екологічною інспекцією Мінекобезпеки України 1996 р..

28. Методичні вказівки про порядок притягнення до адміністративної відповідальності порушників природоохоронного законодавства затверджені наказом Мінекобезпеки від 21.04.98 р. № 58.

29. Наказ Міністерства надзвичайних ситуацій України „Положення про паспортизацію небезпечних об’єктів”, від 18 грудня 2000 р..

30. Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки „Положення про громадських інспекторів охорони навколишнього природного середовища”, від 5 липня 1999 р..

31. Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки „Положення про екологічний контроль у пунктах пропуску через державний кордон та в зоні діяльності регіональних митниць і митниць” від 8 вересня 1999 р..

32. Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки „Порядок розробки і затвердження нормативів гранично допустимих викидів забруднюючих речовин у атмосферне повітря стаціонарними джерелами”, від 18 липня 1996 р..

33. Настанови рубок, пов’язаних із веденням лісозахисного господарства в насадженнях залізничного транспорту України, затверджених наказом Укрзалізниці № 259 від 27.12.96 р..

34. Положення про Зелену книгу України від 19.03.97 р..

35. Постанова Верховної ради України „Про Концепцію сталого розвитку населених пунктів” 24 грудня 1999 року.

36. Постанова Верховної Ради України “Про основні напрямки державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки” від 5 березня 1998 р..

37. Постанова Кабінету Міністрів України „Перелік видів діяльності та об’єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку”, від 27 липня 1995 р.

38. Постанова Кабінету Міністрів України „Положення про Червону книгу України” від 29 жовтня 1992 р..

39. Постанова Кабінету Міністрів України “Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 08.04. 1999 р. № 559”.

40. Постанова Кабінету Міністрів України “Про Державну екологічну інспекцію” від 17 листопада 2001 р..

41. Постанова Кабінету Міністрів України „Про затвердження комплексної програми реалізації на національному рівні рішень, прийнятих на Всесвітньому саміті зі сталого розвитку, на 2003 - 2015 роки" від 26 квітня 2003 р..

42. Постанова Кабінету Міністрів України „Про затвердження переліку видів діяльності, що належать до природоохоронних заходів” від 17.09.96 р..

43. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Положення про Зелену книгу України” від 29.08.2002 р. № 1286.

44. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Положення про порядок видачі дозволів на спеціальне використання природних ресурсів” від 10.08.92р

45. Постанова Кабінету Міністрів України „Про затвердження Порядку встановлення нормативів збору за забруднення навколишнього природного середовища і стягнення цього збору” від 01.03.1999 р..

46. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Правил відновлення лісів і лісорозведення” від 16.01.96 р. № 97.

47. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Правил відпуску деревини на пні в лісах України” від 29.07.99 р. № 1378.

48. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Правил рубок, пов’язаних із веденням лісового господарства та інших рубок” від 16.05.96 р. № 535.

49. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження розмірів компенсації за добування (збирання) та шкоду, заподіяну видам тварин та рослин, занесених до Червоної книги України” від 01.06.93 № 399 р..

50. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження розміру шкоди, заподіяної порушенням законодавства про природно-заповідний фонд України” від 21.04.98 р. № 521.

51. Постановою Кабінету Міністрів України „Про Перелік видів діяльності, що належать до природоохоронних заходів” від 17.09.1996 р..

52. Постановою Кабінету Міністрів України „Про Положення про Державний фонд охорони навколишнього природного середовища”, від 7.05.1998 р..

53. Постанова Кабінету Міністрів України “Про Положення про Державну екологічну інспекцію Міністерства охорони навколишнього природного середовища України” від 12.11.1993 р..

54. Постанова Кабінету Міністрів України “Про Порядок надання водно-болотним угіддям статусу водно-болотних угідь міжнародного значення” від 29.08.2002 р..

55. Постанова Кабінету Міністрів України „Про Порядок надання спеціальних дозволів (ліцензій) на користування надрами” від 31 серпня 1995 р.

56. Постанова Кабінету Міністрів України “Про розміри та порядок визначення втрат сільськогосподарського і лісгосподарського виробництва, які підлягають відшкодуванню” від 17.11.97 р. № 1279.

57. Постанова Кабінету Міністрів України “Про такси для обчислення розміру шкоди, заподіяної лісовому господарству” від 05.12.96 р. № 1464.

58. Постанова Кабінету Міністрів України “Про такси для обчислення розміру шкоди, заподіяної зеленим насадженням у межах міст та інших населених пунктів” від 08.04.99 р. № 559.

Додаток Н

Таблиця Н. 1

Основні протиріччя природоохоронного законодавства України

Закон України і стаття	Зміст статті	Зміст невідповідності
1	2	3
Закон України „Про охорону навколишнього природного середовища”, ст. 19	Встановлює, що виконавчі та розпорядчі органи місцевих Рад затверджують за поданням органів спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів для підприємств, установ, організацій ліміти викидів і скидів забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище	Згідно з законом України „Про охорону атмосферного повітря” (ст. 9, 11), нормативи утворення цих забруднюючих речовин, які відводяться в атмосферне повітря при експлуатації технологічного та іншого обладнання, споруд та об’єктів, – розробляються підприємствами, установами та організаціями і затверджуються Мін природи України
Закон України „Про охорону навколишнього природного середовища”, п. „д” ст. 41	Економічні заходи забезпечення охорони навколишнього природного середовища передбачають надання підприємствам, установам і організаціям, а також громадянам податкових, кредитних та інших пільг при впровадженні ними маловідходних, енерго- і ресурсозберігаючих технологій та нетрадиційних видів енергії, здійсненні інших ефективних заходів щодо охорони навколишнього природного середовища	Не підтверджено положеннями Законів України „Про податок на додану вартість”, „Про оподаткування прибутку підприємств”, проектом Податкового кодексу. Більше того, у листі ДПА України від 06.04.2000 р. № 900/7/16-1220-15 „Про податок на додану вартість” зазначено, що „операції проведення робіт, які належать до природоохоронних заходів і компенсація за якими здійснюється зарахунок бюджетних коштів чи інших джерел фінансування, підлягають оподаткуванню ПДВ на загальних підставах
Закон України „Про охорону навколишнього природного середовища”, п. „а” ст. 48	Вимагає здійснення в Україні стимулювання раціонального використання природних ресурсів, охорони навколишнього природного середовища шляхом надання пільг при оподаткуванні підприємств, установ, організацій і громадян у разі	Не підтверджено положеннями Законів України „Про податок на додану вартість”, „Про оподаткування прибутку підприємств”, проектом Податкового кодексу

1	2	3
	<p>реалізації ними заходів щодо раціонального використання природних ресурсів та охорони навколишнього природного середовища, при переході на маловідходні, ресурсо- і енергозберігаючі технології, організації виробництва і впровадження очисного обладнання і устаткування для утилізації та знешкодження відходів, а також приладів контролю за станом навколишнього природного середовища та джерелами викидів і скидів забруднюючих речовин, виконанні інших заходів, спрямованих на поліпшення охорони навколишнього природного середовища.</p>	
<p>Закон України „Про охорону навколишнього природного середовища”, п. „в” ст. 48</p>	<p>Вимагає здійснення в Україні стимулювання раціонального використання природних ресурсів, охорони навколишнього природного середовища шляхом встановлення підвищення норм амортизації основних виробничих природоохоронних фондів</p>	<p>Суперечить Закону України „Про оподаткування прибутку підприємств” (ст. 8.2.2, 8.6.1., 8.6.2.) проекту Податкового кодексу (ст. 2077 [2], ст. 2080 [1]ст. 2080 [2]) і не підтверджується дією інших статей про порядок обчислення амортизаційних нарахувань</p>
<p>Закон України „Про охорону навколишнього природного середовища”, п. „г” ст. 48</p>	<p>Вимагає здійснення в Україні стимулювання раціонального використання природних ресурсів, охорони навколишнього природного середовища шляхом звільнення від оподаткування фондів охорони навколишнього природного середовища</p>	<p>Не підтверджується чинним законодавством про оподаткування</p>
<p>Закон України „Про природно-заповідний фонд України”, ст. 49</p>	<p>Передбачає, що кошти природних і біосферних заповідників, національних природних парків, регіональних ландшафтних парків, ботанічних садів, дендрологічних парків, а також підприємств, установ, організацій і громадян, у віданні яких перебувають території та об’єкти природно-заповідного фонду інших категорій та які спрямовуються на здійснення охорони природного середовища, – повністю звільняються від оподаткування</p>	<p>Відповідна норма відсутня у чинному законодавстві про оподаткування</p>

Продовж. табл. Н.1

Кодекс України про надра, ст. 16	Передбачає ліцензування діяльності щодо користування надрами	Закон України „Про ліцензування певних видів господарської діяльності” (ст. 9) визначає конкретно види господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню і не передбачає ліцензування користування надрами. п. 1 вказаної статті передбачає лише видачу ліцензій на пошуки корисних копалин
Водний кодекс України, ст. 48, 49	Вимагає від усіх юридичних і фізичних осіб оформлення дозволу на спеціальне водокористування	Процедура оформлення дозволів на спеціальне водокористування ще не затверджена КМУ
Закон України „Про відходи”, п. „в” ст. 38	Встановлює, що організаційно-економічні заходи стосовно забезпечення утилізації відходів і зменшення обсягів їх утворення передбачають надання суб’єктам підприємницької діяльності, які утилізують, зменшують обсяги утворення відходів та впроваджують у виробництво маловідходні технології відповідно до законодавства, податкових, кредитних та інших пільг	Не підтверджується чинним законодавством про оподаткування
Закон України „Про відходи”, п. „а” ст. 40	Зазначається, що з метою стимулювання заходів щодо утилізації відходів та зменшення обсягів їх утворення суб’єктам господарської діяльності, які впроваджують технології, спрямовані на зменшення обсягів утворення відходів, утилізують відходи в процесі виробництва продукції (виконання робіт, надання послуг), здійснюють їх збирання і заготівлю, беруть пайову участь у фінансуванні заходів щодо утилізації відходів та зменшення обсягів їх утворення, – можуть надаватися відповідно до законодавства України пільги щодо оподаткування прибутку від реалізації продукції, виготовленої з використанням відходів	Не підтверджується чинним законодавством про оподаткування

Додаток II

Основні напрямки посилення екологічної освіти, екологічної культури та екологічного виховання

1. Розширити підготовку викладачів з екології та екорадників, фахівців з енергоменеджменту, екоаудиту, стандартизації та сертифікації в сфері екології, експертної діяльності.
2. Ввести в школах програми з рециклінгу.
3. Поглибити розвиток системи позашкільної роботи в галузі екологічного виховання в різних формах її організації: таборах праці та відпочинку, екологічних таборах, польових екологічних практикумів, шкільних екологічних клубів та об'єднань за інтересами.
4. Залучати підприємницькі структури для підтримки розвитку вже існуючих шкільних екологічних клубів, станцій юннатів та гуртків еколого-натуралістичного профілю.
5. Удосконалити навчальні програми та навчально-методичні посібники з питань охорони навколишнього середовища, що розраховані на різні категорії фахівців у галузі промисловості, сільського господарства, сфери послуг та ін., з урахуванням їх потенційного та можливого впливу на стан довкілля.
6. Розробка та запровадження в кожному вищому та середньому спеціальному навчальному закладі комплексної програми безперервного навчання та виховання студентів та учнів у галузі: інженерного захисту довкілля та раціонального природогосподарювання з урахуванням усіх аспектів екології, ресурсозбереження, екологізації культури, екологізації педагогічної, юридичної та медичної освіти.
7. Удосконалити методики викладання екологічного права (основ екологічного права) та спецкурсів з еколого-правових дисциплін у сучасних умовах для підготовки фахівців у галузі права, інших гуманітарних та природничих наук та знань.
8. Створення нових та реорганізація діючих наукових, зокрема, еколого-експертних центрів, діяльність яких спрямована на дослідження та оцінку різноманітних проблем охорони довкілля, використання природних ресурсів, дотримання принципів екологічної безпеки.
9. Організація досліджень та експериментів з вирішення проблем охорони природного середовища, раціонального природогосподарювання, запровадження маловідходних та енергозберігаючих технологій, з еколого-педагогічної, еколого-юридичної, медико-екологічної тематики.
10. Створення в системі управління екології та природних ресурсів регіонального Наукового центру екологічного права та законодавства для здійснення комплексних еколого-правових досліджень.

11. Проводити науково-практичні семінари, конференції, круглі столи, лекторії з екологічної проблематики за участю органів державної влади, громадськості та природокористувачів.

12. Створити на базі вищих навчальних закладів мережа регіональних центрів інформації з утворення, підготовки й перепідготовки кадрів в області охорони навколишнього середовища.

13. Увести спеціальні курси в навчальних закладах, зайнятих перепідготовкою викладацьких кадрів, фахівців і підприємців, впровадити систему екологічної атестації працівників (особливо на виробництвах, що представляють потенційну екологічну небезпеку).

14. Організувати випуск підручників і навчальних посібників з екологічного менеджменту і охорони навколишнього середовища.

15. Забезпечити масове виробництво для дітей книг, іграшок, діафільмів, комп'ютерних ігор на теми охорони навколишнього середовища і раціонального природокористування.

16. Створити систему екологічної пропаганди і освіти населення через засоби масової інформації з використанням місцевого матеріалу, шляхом:

- організації єдиної системи екологічної інформації, пропаганди екологічних знань на місцевому радіо і телебаченні, пресі, введення в програму обласних телепередач щотижневика “Екологічний вісник Сумщини”, радіопередач “Джерела” або “Зелена хвиля” та інші;

- організації випусків екологічних бюлетенів, що вміщують стандартні кількісні та якісні показники стану навколишнього природного середовища;

- організації виготовлення фотостендів, фотовітрин, других засобів наглядної агітації по розділах природоохоронної тематики, їх розміщення при проведенні культурно-масових заходів.

17. Організувати та проводити природоохоронні екскурсії, акції, виставки, свята, конкурси для широкого загалу населення та ін..



СУМСЬКА МІСЬКА РАДА
ВИКОНАВЧИЙ КОМІТЕТ

40030, м. Суми, майдан Незалежності, 2, тел. / факс (0542) 21-90-30, 63-13-33, 62-03-51

06.09.06. № 834/05 - 26

**Голові спеціалізованої вченої
ради К 64.858.01 Харківського
регіонального інституту
державного управління
Національної академії
державного управління при
Президентіві України**
Корженку В. В.

**Довідка про впровадження результатів
дисертаційного дослідження**

Мартиненко Володимир Олександрович, аспірант кафедри економічної політики Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України, брав безпосередню участь у розробці програми охорони навколишнього природного середовища м. Суми на 2006 - 2010 роки як науковий співробітник ТОВ НВЦ „ЕКОС”. Мартиненко В.О. розробив теоретичні підстави і надав практичні рекомендації щодо вдосконалення управління охороною довкілля в місті Суми на рівні міської ради.

Отримані в його дисертаційній роботі наукові результати були впроваджені при розробці програми охорони навколишнього природного середовища м. Суми на 2006 - 2010 роки в розділах:

4. Концепція екологічної політики;
5. Механізми реалізації програми;
6. Напрямки дій з охорони довкілля.

Програму охорони навколишнього природного середовища м. Суми на 2006-2010 роки затверджено рішенням Сумської міської ради від 14 червня 2006 року № 31-МР.

Секретар міської ради

П. М. Гученко



СУМСЬКА ОБЛАСНА РАДА

пл. Незалежності, 2, м. Суми, 40489 тел./факс (0542) 63-13-11
E-mail: sumyoblrada@sm.ukrte1.net Код ЄДРПОУ 23826636

10. 08. 2006 № 01-29 / 243 / 1

**Голові спеціалізованої вченої ради К
54.858.01 Харківського регіонального
інституту державного управління
Національної академії державного
управління при Президентіві України**

Довідка

про впровадження результатів дисертаційного дослідження

Видана Мартиненку Володимирі Олександровичу, аспіранту кафедри економічної політики Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України про те, що матеріали його наукового дослідження „Стратегія реформування системи охорони природного середовища в трансформаційному суспільстві: регіональний аспект” знайшли застосування в діяльності органів місцевого самоврядування Сумської обласної ради. Зокрема, наукові висновки і практичні рекомендації Мартиненка В.О. використані при:

- розробці проектів рішень обласної ради „Про обласну Програму „Питна вода України” на 2006 - 2020 роки”, „Про програму відродження малих річок у Сумській області на 2006 - 2010 роки”;
- здійсненні моніторингу виконання „Комплексної програми охорони навколишнього природного середовища Сумської області до 2015 року”;
- формуванні концепції екологічної політики в регіоні;
- опрацюванні організаційних, фінансово-економічних, правових, інформаційних механізмів упровадження природоохоронних заходів по покращенню якості довкілля і безпеки життєдіяльності населення в Сумській області;
- визначенні пріоритетів при формуванні стратегії соціально-економічного розвитку Сумської області шляхом узгодження темпів економічного розвитку та використання природно-ресурсного й екологічного потенціалів території.

Заступник голови

С.В. Ключко

