

Формування систем управління охороною навколишнього природного середовища на регіональному рівні

С.П.ДУНДА, викладач

Таврійська державна агротехнічна академія

Проблема забруднення навколишнього середовища має локальний характер, тому раціональний розподіл компетенцій між органами національного та регіонального управління, створення необхідної правової бази підвищить ефективність здійснення державної екологічної політики. Над цими проблемами працює багато вчених. У працях В. Зуєва більше уваги приділяється правовому регулюванню екологічного управління, С. Курикін досліджує потенціал удосконалення державного управління охороною довкілля, вважаючи, що екологічна політика мусить бути інтегрованою; І. Жаркова, О. Жадан та В. Санжаревський висвітлили питання взаємозалежності та взаємодії факторів економічного зростання й забруднення довкілля, запропонували напрями вдосконалення управління природокористуванням.

Отже, охорона довкілля є однією з найважливіших загальнолюдських проблем, актуальність якої пов'язана з посиленням антропогенного впливу на природу. Навколишнє середовище нині вже не може забезпечити збалансованість екологічних зв'язків і відтворення природних ресурсів. Для забезпечення умов суспільного виробництва та існування людства суспільство повинно відтворювати й охороняти навколишнє природне середовище.

Охорона навколишнього середовища — це комплекс державних і суспільних заходів щодо збереження природних ресурсів, завданням яких є запобігання і ліквідація негативного впливу господарської та іншої діяльності на навколишнє середовище й порушення динамічної рівноваги в природі¹. Проблема забруднення навколишнього природного середовища є глобальною, тому важливо знайти рівновагу між функцією попередження деградації природного середовища та функцією ліквідації наслідків деградації.

Управління природокористуванням і охороною навколишнього середовища є частиною системи управління народним господарством. Наприкінці 1993 року Міністерство охорони навколишнього середовища перейшло від управління охороною природи за ресурсним принципом до управління за функціональним принципом.

Раніше система управління охороною природи базувалася на галузевому підході, що давало змогу визначити обсяг забруднення природи кожною галуззю народного господарства як у цілому, так і за окремими її підприємствами, визначити шкідливі речовини, якими галузь забруднює навколишнє середовище, та вжити заходів щодо боротьби із забрудненням. Але такий підхід має певні недоліки, одним з яких є переваги поточних інтересів виробництва над стратегічними завданнями розвитку суспільства. Галузевий підхід не дає потрібного результату ще й тому, що внаслідок змін у навколишньому середовищі спостерігається ефект синергізму, коли допустимі концентрації забруднення за окремими компонентами в поєднанні призводять до ефекту багаторазового підсилення негативного впливу на здоров'я людей і живих організмів.

Управління природоохороною діяльністю можливе лише при координації діяльності підприємств регіону, єдності всієї системи заходів, спрямованих на мінімізацію забруднення. З метою максимального використання регіональних методів управління природоохоронними заходами, які повинні забезпечувати галузеву спеціалізацію робіт з охорони природи, потрібне вдосконалення всієї системи управління охороною природи.

¹ Веклін О.А. Эколого-экономические противоречия. — К.: Наукова думка, 1991. — С. 16.

В ідеалі максимально ефективна система управління охороною навколишнього середовища повинна забезпечувати перехід від галузевого керівництва та координації (по вертикалі) до системи регіонального управління (по горизонталі) з одночасним урахуванням аспектів охорони природних ресурсів на всіх рівнях системи управління народним господарством¹.

Система управління в будь-якій країні має три рівні: загальнодержавний (національний), проміжний (область, район) і низовий (село, селище, місто). На кожному з них діють місцеві державні адміністрації й місцеві ради, тобто управлінські структури, які ще називають місцевими органами влади. Система регіональної влади в Україні ґрунтується на поєднанні прямого державного управління та місцевого самоврядування. При цьому управління на низовому рівні здійснюють, як правило, органи місцевого самоврядування. Відносини між державною владою і місцевим самоврядуванням складаються не на користь останнього і не повною мірою відповідають демократичним засадам, закладеним у Європейській хартії про місцеве самоврядування, бо ради стоять осторонь від органів державної виконавчої влади, не мають законодавчо визначеного підпорядкування і вирішують обмежене коло питань, пов'язаних із затвердженням програм соціально-економічного та культурного розвитку, обласних і районних бюджетів і контролем за їх виконанням, а інші повноваження делегують місцевим державним адміністраціям².

Характерною особливістю регіональної системи є певна самостійність, тенденція до саморегулювання та управління як усієї системи, так і її структурних елементів. Вона являє собою комплекс управляючої підсистеми та підсистеми, якою управляють, зв'язаних між собою просторовими відносинами, і складається із взаємопов'язаних підсистем та елементів, які потребами суспільства залучені в сферу господарської діяльності й виконують у ній певні функції. Управляюча (інформаційна) підсистема включає³:

органи управління народним господарством та його структурними підрозділами (міністерства, управління, інспекції);

засоби впливу управляючої підсистеми на систему, якою управляють, тобто комплекс технічних, технологічних економічних, законодавчих, організаційних, виховних заходів, спрямованих на забезпечення ефективного функціонування всієї системи.

До підсистеми регіональної системи управління, якою управляють, треба відносити ресурсні об'єкти та елементи виробничо-технологічного циклу. Вона є сукупністю різних видів соціально-економічної діяльності (сільського господарства, промисловості, житлово-комунального господарства), які характеризуються різними обсягами споживання природних ресурсів, масштабами впливу на навколишнє середовище⁴.

Нині актуальним завданням є створення нової системи управління охороною навколишнього середовища з новим механізмом охорони природи, який поєднував би елементи регіонального і галузевого управління. Одними з найважливіших недоліків діючого механізму⁵ є:

надання переваги в управлінні адміністративним методам;

відомча розпорощеність органів, які здійснюють контроль за станом навколишнього середовища;

відсутність економічно обґрунтованих нормативів якості середовища;

відсутність стимулів для створення раціональних відносин між суспільним виробництвом і відтворенням природних ресурсів;

¹ Жаркова И. Хозяйственная деятельность и состояние окружающей среды (экономический аспект) / И.А. Жаркова, О.И. Жадан, В.А. Санжаревский. — К.: Наукова думка, 1989. — С. 112.

² Мельник С.А. Управління регіональною економікою. — К.: КНЕУ, 2000. — С. 20–21.

³ Жаркова И. Хозяйственная деятельность и состояние окружающей среды (экономический аспект) / И.А. Жаркова, О.И. Жадан, В.А. Санжаревский. — К.: Наукова думка, 1989. — С. 112–120.

⁴ Там же.

⁵ Там же.

незбалансованість заходів з охорони навколишнього природного середовища з фінансовими, матеріальними, трудовими ресурсами.

Більшість цих функцій були наділені верхні ланки управління, але проблема забруднення навколишнього середовища зазвичай має місцевий характер, тому необхідно раціонально розподіляти функції між національним, регіональним рівнем управління та рівнем виробничих одиниць, бо суто галузеве управління завдає найбільшої шкоди.

Визначення принципів охорони довкілля, законодавче регулювання відносин з охорони природи, розробка стратегії в галузі охорони навколишнього середовища, регулювання балансу природних ресурсів і контроль стану навколишнього природного середовища є компетенцією держави. Контроль забезпечує зворотній зв'язок між суб'єктом та об'єктом управління, він спрямований на збирання, обробку, вивчення й оцінку інформації про дотримання екологічного законодавства, екологічних стандартів, виконання природоохоронних заходів і життя в разі потреби запобіжних, відновлювальних і каральних заходів. Контроль за станом довкілля складається з державної служби нагляду за навколишнім середовищем, а також державного, громадського і виробничого контролю¹.

До компетенції виробничих одиниць належать вибір параметрів продукції, технології виробництва та розміщення валових забруднень у навколишньому середовищі.

Найважливішим завданням регіонального управління є ефективна взаємодія підприємств регіону в сфері раціонального використання природних ресурсів, охорони навколишнього природного середовища, утилізації відходів, створення комплексу взаємопов'язаних виробництв. Тому до компетенції регіонального рівня управління треба віднести функції перерозподілу фінансових ресурсів, виробничих потужностей та робочої сили, визначення економічно доцільної структури споживання місцевих природних ресурсів і товарів, створення регіональних міжвиробничих функціональних об'єднань².

Диспропорції в розміщенні продуктивних сил, природних ресурсів, рівні розвитку окремих регіонів є наслідками відсутності регіональної політики і регіонального управління в минулому. Нині державна регіональна економічна політика в галузі охорони природи спирається на принцип забезпечення вимог екологічної безпеки при розміщенні нових і реформуванні старих підприємств регіонів. Головними її цілями є збалансованість економічного розвитку, екологічного стану, соціально-демографічного й суспільно-політичного процесу всередині регіону, міжрегіональна господарська збалансованість, впровадження економічного механізму природокористування, запобігання забрудненню навколишнього середовища та ліквідація наслідків його забруднення, збереження генофонду живої природи, унікальних територій та природних об'єктів. Однак ще й досі не створена правова база щодо забезпечення економічної самостійності регіонів, нечітко розмежовані повноваження центральних і місцевих державних органів та органів місцевого самоврядування з питань управління соціально-економічним розвитком регіонів, а також охороною навколишнього середовища, слабкою є фінансово-економічна база регіонів.

Всі ці проблеми створюють труднощі у здійсненні регіонального управління охороною навколишнього природного середовища, а ситуація, що склалася, вимагає оновленої моделі регіонального управління охороною довкілля.

*

¹ Економічна енциклопедія: У трьох томах. Т. 1 / Редкол.: С.В. Мочерний та ін. — К.: Видавничий центр "Академія", 2000. — С. 830.

² Жаркова І. Хозяйственная деятельность и состояние окружающей среды (экономический аспект) / И.А. Жаркова, О.И. Жадан, В.А. Санжаревский. — К.: Наукова думка, 1989. — С. 124—125.