

Якушев Д.В.

Екологічна політика: стратегічне управління сталим розвитком території

У статті розглянуто особливості реалізації екологічної політики в Україні. Здійснено структурування основних функцій управління сталим розвитком території з урахуванням світового та вітчизняного досвіду впровадження стратегічного управління. Запропоновано концептуальні умови щодо удосконалення екологічної політики з метою забезпечення сталого розвитку території.

Ключові слова: екологічна політика, стратегічне управління, сталий розвиток, екологічний розвиток, територіальна громада.

В статье рассмотрены особенности реализации экологической политики в Украине. Осуществлено структурирование основных функций управления устойчивым развитием территории при учете мирового и отечественного опыта внедрения стратегического управления. Предложе-

ны концептуальные условия для совершенствования экологической политики для обеспечения устойчивого развития территории.

Ключевые слова: экологическая политика, стратегическое управление, устойчивое развитие, экологическое развитие, территориальная громада.

The article considers the peculiarities of implementation of environmental policy in Ukraine. The structuring of the main functions of management of the sustainable development of the territory is carried out taking into account the world and national experience of implementing strategic management. The conceptual preconditions for improvement of ecological policy for ensuring sustainable development of the territory are proposed.

Key words: ecological policy, strategic management, sustainable development, ecological development, territorial community.

УДК 351.502

Якушев Д.В.,
аспірант кафедри менеджменту та управління проектами
Дніпропетровського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

Проблематика кризової ситуації в Україні з ряду природоохоронних питань вимагає необхідності удосконалення екологічної політики, а саме забезпечення діяльності соціуму відповідно до законів природи за допомогою ефективного державного регулювання у сфері охорони довкілля та подальшого сталого розвитку територіальних громад. Наявна система державного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища має бути переформатована під час подальшої реформи децентралізації влади.

Політика управління екологічним напрямом має включати внутрішню та зовнішню складові частини на рівні територіальних громад під час загальнодержавної стратегії сталого розвитку держави. Концепція політики сталого розвитку регіонів спрямована на вирішення одночасно двох ключових питань, підвищення конкурентоспроможності громади за умови зниження негативного впливу на довкілля.

Формуванню теоретичної бази з питань державного управління щодо удосконалення екологічної політики в Україні присвячені дослідження таких науковців: Г. Білявського, Т. Галушкіної, В. Керецьмана, О. Куценко, О. Лазора, В. Лісничого, В. Лук'янихіна, Н. Нижник, В.С. Романюка, В. Тертички, В. Шевчука тощо. Зокрема, варто виділити таких науковців, як В. Антонюк, О. Бондар, С. Гривевська, В. Молоканова, О. Новикова, І. Осауленко, Н. Сментина, І. Чикаренко, Ю. Шаров, роботи яких стали ґрунтовною основою для подальших досліджень щодо винайдення оптимальних рішень із метою забезпечення сталого розвитку в Україні. Проте, якщо взяти до уваги екологічний стан регі-

онів України, питання удосконалення екологічної політики залишаються актуальними.

Нині екологічні проблеми набули кризового характеру, оскільки розвиток соціально-економічної системи суспільства до кінця ХХ ст. не включав екологічну складову частину. У ХХІ ст. більшість економічно розвинутих країн переглянули свої принципи щодо реалізації екологічної політики. Заради забезпечення сталого розвитку України розумна екологічна політика має стати невід'ємною складовою частиною, як внутрішньої, так і зовнішньої політики будь-якої держави.

Для забезпечення сталого розвитку території країни необхідною умовою є удосконалення економічних механізмів у сфері охорони навколишнього природного середовища, впровадження механізмів державної підтримки щодо скорочення та ліквідації екологічних наслідків, а також забезпечення гідних умов життя для людини.

Удосконалення екологічної політики можливе за умови послідовного формування державних регуляторів господарювання та застосування методології проектного підходу відповідно до сучасних пріоритетів розвитку суспільства. Заради забезпечення впровадження проектного підходу під час реалізації концепції екологічного розвитку території існують інструменти та засоби, що мають бути спрямовані на подальший сталий розвиток.

Для сталого розвитку в межах виділеної території необхідною умовою є забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування, спрямованої на покращення умов та рівня життя громади. Екологічний складник сталого розвитку передбачає розроблення та впровадження стратегії, програм, проектів, реалізація яких дасть змогу територіаль-

ній громаді забезпечити покращення екологічних умов з огляду на ряд факторів: промисловість, інфраструктуру, технології тощо.

Традиційно вважається, що сталий розвиток спрямований на покращення якості життя людей із таких головних напрямів: соціально-економічне забезпечення, екологічно сприятливе середовище для життя, безпека життєдіяльності та охорона здоров'я [8].

Принципи і підходи Європейського Союзу щодо сталого розвитку ґрунтуються на концептуальних засадах державного менеджменту, політичних мереж, демократичного врядування. Екологічні принципи і підходи сталого розвитку реалізуються через конкретні механізми, а саме: податки, стандарти, управління та аудит, штрафні санкції, стимулювання тощо.

Законом України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» сформульовано мету і принципи національної екологічної політики та визначні стратегічні цілі та завдання. Тому, зважаючи на основні засади державної екологічної політики України, варто виділити, що метою національної екологічної політики є стабілізація і поліпшення стану навколишнього природного середовища України шляхом інтеграції екологічної політики до соціально-економічного розвитку України заради гарантування екологічно безпечного природного середовища для життя і здоров'я населення, впровадження екологічно збалансованої системи природокористування та збереження природних екосистем [5].

В означеному нормативно-правовому акті визнається, що однією з першопричин екологічних проблем України є наявна система державного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища, регулювання використання природних ресурсів, відсутність чіткого розмежування природоохоронних та господарських функцій.

Під час удосконалення екологічної політики саме екологічне управління має бути спрямоване на сталий розвиток, враховуючи екологічні наслідки у разі прийняття управлінських рішень та розроблення та реалізації соціально-економічних програм чи проектів. Участь інститутів громадянського суспільства та відповідальних суб'єктів господарювання у формуванні та реалізації екологічної політики, а також врахування їхніх пропозицій під час вдосконалення природоохоронного законодавства має стати невід'ємною складовою частиною нової екологічної політики.

Концепція сталого розвитку має бути реалізована у вигляді плану дій, який пристосовує наукові підходи до потреб територіальної громади. Тому план дій сталого розвитку конкретної територіальної громади є єдиною системою цілей, завдань

та заходів, реалізація яких має сприяти переходу населеного пункту на засади сталого розвитку та є основою для розроблення стратегій, екологічних проектів та програм.

Для забезпечення сталого розвитку територіальної громади важливим інструментом постає стратегічне партнерство, суть якого полягає у тісному співробітництві місцевої влади з суб'єктами господарювання за підтримки органів державної влади. Основу стратегічного партнерства становлять не лише угоди, спільні проекти, а й усвідомлення відповідальності подальшого розвитку територіальної громади. Залучення громадськості до формування та реалізації екологічної політики уможливорює більш об'єктивний аналіз та вдосконалення запланованих проектів та програм.

Залучення представників інститутів громадянського суспільства до управління розвитком території нині можливе через інститути громадських рад та передбачає сприяння реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами, здійснення громадського контролю за діяльністю органу, сприяння врахуванню органом громадської думки під час формування та реалізації державної політики [10].

Вивчення громадської думки сприяє отриманню інформації про потреби територіальної громади та дає змогу визначити напрями подальшого розвитку та першочергові завдання, а також установити порядок узгодження громадських та владних інтересів.

Забезпечення сталого розвитку територіальної громади під час запровадження інноваційних підходів є ще одним актуальним завданням удосконалення екологічної політики в Україні.

Термін «сталий розвиток» часто вживається як «сталий інноваційний розвиток», що зумовлено сучасною парадигмою розвитку провідних країн світу, в яку органічно імплементовані як самі принципи сталого розвитку, так і концепція інноваційного розвитку [4, с. 14].

Інноваційний сталий розвиток території забезпечується впливом низки об'єктивних факторів та залежить від наявного потенціалу території, ресурсів, особливостей промислової бази тощо. Найбільш сприятливим рівнем реалізації концепції сталого інноваційного розвитку є об'єднані територіальні громади, адже оновлені органи місцевого самоврядування є найближчими до громадян органами та можуть реагувати на очікування та інтереси громади.

Процеси розвитку об'єднаних територіальних громад дають змогу забезпечити місцевій владі більш тісний зворотний зв'язок із громадою, показуючи, які види діяльності призводять до збалансованості розвитку, а які, навпаки, перешкоджають цьому. У цьому контексті окремо варто виділити інноваційну діяльність, яка завжди є каталізатором

змін, що призводять до прогресу, та забезпечує позитивну динаміку зростання [14].

В умовах децентралізації влади й реформування місцевого самоврядування стратегії та проекти розвитку територіальних громад розглядаються як основоположні інструменти програмування розвитку громад і територій. Перенесення до публічного сектору позитивних практик управління проектами в бізнес-менеджменті має доволі відчутну специфіку. Некоректне використання технологій проектного підходу призводить до недостатньої ефективності наявних державних та регіональних цільових програм, неналежного опрацювання проектів місцевого розвитку на рівні територіальних громад. І очевидно, що причини криються не лише у технологіях проектного управління, недостатня адаптованість яких є лише одним із факторів зниження їх ефективності, а й в існуванні «м'якого» фактору, пов'язаного з неготовністю службовців органів місцевого самоврядування до розроблення та реалізації специфічних проектів екологічної сфери. Очевидно, що застосування проектного підходу передбачає наявність хоча б мінімального рівня готовності службовців органів місцевого самоврядування до здійснення проектної діяльності [2].

Екологічний розвиток територіальної громади залежить від наявності передумов, які становлять основу екологічної політики. Основою для забезпечення екологічного розвитку територіальної громади є відповідна нормативно-правова база, екологічна культура. Реалізація низки етапів, які властиві класичному процесу стратегічного планування, також є необхідною умовою для екологічного розвитку. Для визначення суті, особливостей та ролі стратегії сталого розвитку територіальної громади будь-які дії завжди мають інноваційний характер, а інновації, у свою чергу, успішно впроваджуються у межах відповідних стратегій та програм розвитку. Екологічна стратегія при цьому є одним із засобів досягнення конкретних цілей та відрізняється від інших засобів своєю новизною в рамках стратегічного планування.

Екологічний розвиток території має вписуватися в концепцію сталого розвитку, але не існує єдиного рецепту такого розвитку, бо кожна територія є унікальною, як і здатність реалізовувати екологічні проекти та програми. Тому підхід стратегічної екологічної оцінки, який являє собою систематичний та підготовчий процес, що здійснюється з метою аналізу екологічних наслідків запропонованих планів, програм та інших стратегічних дій, а також із метою включення результатів досліджень до процесу ухвалення рішень [12].

Стратегічна екологічна оцінка в країнах Європейського Союзу застосовується з початку двохтисячних років та регулюється Директивою 2001/42/ЕС «Про оцінку впливу окремих планів та програм

на навколишнє середовище». Для вітчизняних умов стратегічна екологічна оцінка – це новий підхід, який базується на наявних принципах оцінки впливу на навколишнє середовище, але передбачає оцінку комплексного впливу на довкілля проектів, програм.

Метою стратегічної екологічної оцінки є забезпечення врахування екологічних аспектів під час ухвалення стратегічних рішень для підтримки екологічного розвитку. Процеси проведення стратегічної екологічної оцінки вимагають запровадження інноваційних підходів як на рівні формування політики, так і на рівні реалізації стратегій, програм і проектів, зокрема під час ухвалення стратегічних рішень. Результати проведення стратегічної екологічної оцінки сприяють «міжсекторальному втручанням» та зменшенню негативних наслідків, своєчасним інституційним коригуванням стратегій, програм та проектів, запровадженню інновацій у планах та процедурах [15].

Забезпечення сталого розвитку територіальних громад під час застосування стратегічної екологічної оцінки дасть змогу більш ефективно розробляти та впроваджувати екологічну політику і формувати стратегії розвитку територій.

З огляду на поступову європейську інтеграцію України не викликає сумнівів доцільність запровадження стратегічної екологічної оцінки під час комплексної експертизи екологічних проектів на стадії розроблення стратегії сталого розвитку територіальної громади.

Концепція сталого розвитку активно сприяє не тільки розробленню місцевих програм сталого розвитку, а й є важливим механізмом ефективного управління та вироблення ефективної екологічної політики, що базується на проектному підході.

Управління сталим розвитком, в умовах соціальних та економічних обмежень, необхідності забезпечення раціонального природокористування потребує, насамперед, взаємодії між суб'єктами господарювання, органами публічної влади, громадськістю, територіальною громадою, що зумовлює необхідність забезпечення належного рівня координації, контролю та відповідальності.

Метою реформи децентралізації влади є формування самодостатньої, конкурентоспроможної громади, яка здатна якісно та самостійно забезпечувати сталий розвиток території. У процесі реформ, що впроваджуються в Україні, екологічна політика має розглядатися в розрізі сталого розвитку території за умови перетворень не тільки природоохоронної галузі, а й економічної, промислової та освітньої, а також реалізовуватися шляхом взаємного узгодження стратегії та програм екологічного розвитку території.

Перші приклади новостворених спроможних громад продемонстрували, що об'єднані територіальні громади за умови правильної самоорганізації

населення, достатнього фінансування інфраструктурних проектів показали ефективність вирішення основних соціальних, економічних, культурних та екологічних питань та стали запорукою забезпечення сталого розвитку населених пунктів.

У подальшому будуть розглянуті найкращі практики об'єднаних територіальних громад та їх досвід із впровадження стратегічних планів, конкретних проектів та програм. Перспективою подальших наукових досліджень у цьому напрямі має бути подальший науковий супровід реалізації механізмів забезпечення сталого розвитку та показників оцінювання ефективності запровадження екологічних проектів і програм.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Бабаєв В.М. Управління міським господарством: теоретичні та прикладні аспекти: [Монографія] / В.М. Бабаєв. – Харків: Вид-во ХРІДУ НАДУ «Магістр», 2004. – 204 с.
2. Безуглий Д.Г. Проектний підхід в управлінні розвитком та співробітництвом укрупнених територіальних громад / Д.Г. Безуглий, Ю.П. Шаров // Аспекти публічного управління. – Д. : ДРІДУ НАДУ. – 2015. – № 9(23). – С. 64–71.
3. Бондар О.І., Барановська В.Є., Берзіна С.В. Сучасний стан та перспективи розвитку української системи технічного регулювання в галузі охорони навколишнього природного середовища, екологічної безпеки та раціонального використання природних ресурсів // Екологічні науки: науково-практичний журнал / Головний редактор О.І. Бондар. – 2012. – № 2. – С. 68–77.
4. Гусєв В.О. Парадигма сталого інноваційного розвитку / В.О. Гусєв, О.О. Мужилко // Економіка та держава. – 2011. – № 9. – С. 115–118.
5. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року : Закон України від 21 грудня 2010 р. № 2818-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2818-17>.
6. Згуровський М. Україна у глобальних вимірах сталого розвитку / М. Згуровський // Дзеркало тижня. – 2006. – № 19(598). – С. 77.
7. Мороз О.Ю. Особливості становлення системи місцевого управління в Україні / О.Ю. Мороз // Ефективність державного управління: Зб. наук. пр. Львівського ЛРІДУ НАДУ / За заг. ред. А.О.Чемериса. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2005. – Вип. 9. – С. 398–404.
8. Національний стандарт України: інноваційна діяльність. Терміни та визначення понять : ДСТУ ГОСТ 31279:2005. – К. : Держспоживстандарт України, 2005.
9. Савченко В.Ф. Теоретичні засади регулювання соціально-економічного розвитку держави та регіонів / В.Ф. Савченко // Науковий вісник ЧДІЕУ. – 2009. – № 1(2). – С. 23.
10. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/996-2010>.
11. Сментина Н.В. Стратегічне планування соціально-економічного розвитку на мезорівні: теорія, методологія, практика: [монографія] / Н.В. Сментина. – Одеса: Атлант, 2015. – 365 с.
12. Стратегічна екологічна оцінка : посіб. // Розбудова спроможності до економічно обґрунтованого планування розвитку областей і міст України : Проект міжнародної технічної допомоги РЕОП [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ebed.org.ua/sites/expertise.one2action.com/files/posibnyk_sea.pdf.
13. Черкашина К.В. Місцеве самоврядування як засіб забезпечення сталого розвитку територій / К.В. Черкашина // Сталий розвиток територій: проблеми та шляхи вирішення: матеріали II міжнар. наук. практ. конф., 1 жовт. 2011 р. – Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2011. – С. 88–90.
14. Чикаренко І.А. Формування системи управління інноваційним розвитком територіальних громад : [монографія] / І.А. Чикаренко. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2014. – 338 с.
15. Що таке стратегічна екологічна оцінка (CEO)? // Building Capacity in Evidence-Based Economic Development Planning in Ukrainian Oblasts and Municipalities (EBED) : Project of International Technical Assistance [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ebed.org.ua/sites/expertise.one2action.com/files/what_is_sea_ebed_1.pdf.