

УДК 351

*М. В. Андрієнко,
д. н. держ. упр., доцент, начальник науково-дослідного центру заходів цивільного захисту,
Український науково-дослідний інститут цивільного захисту
В. С. Шако,
здобувач, ПрАТ "Міжрегіональна академія управління персоналом"*

АНАЛІЗ І АДАПТАЦІЯ КРАЩИХ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ПРАКТИК ЩОДО РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

M. Andriyenko,
Doctor of Sciences, Associate Professor, head of research center of civil protection measures, Ukrainian Scientific Research Institute of Civil Protection
V. Shako,
Researcher, PJSC "Interregional Academy of Personnel Management"

ANALYSIS AND ADAPTATION OF BETTER EUROPEAN PRACTICES ON THE REALIZATION OF THE STATE ENVIRONMENTAL POLICY AT THE REGIONAL LEVEL

Узагальнено основні принципи і діючі інструменти регулювання екологічної безпеки країн Євросоюзу. Проаналізовано особливості застосування в країнах ЄС підходів до побудови регіональної екологічної політики в залежності від форми державного устрою і організаційної системи регулювання екологічної безпеки регіону. Охарактеризовано проблемні аспекти державної екологічної політики за кордоном. Надано пропозиції щодо вдосконалення механізму формування та реалізації державної екологічної політики України з урахуванням зарубіжного досвіду.

The main principles and operating instruments of environmental safety regulation of the European Union are generalized. The peculiarities of the approaches applied in the EU countries to the construction of the regional ecological policy depending on the form of the state structure and the organizational system of regulation of the ecological safety of the region are analyzed. The problem aspects of state environmental policy abroad are characterized. The proposals on improving the mechanism of formation and implementation of the state ecological policy of Ukraine are given in the light of foreign experience.

Ключові слова: державна політика, державна екологічна політика, правове забезпечення, екологічна безпека, механізм формування державної екологічної політики, інструменти регулювання екологічної безпеки, екологічні проблеми.

Key words: state policy, state ecological policy, legal support, ecological safety, mechanism of formation of state ecological policy, instruments of regulation of ecological safety, environmental problems.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Екологічні проблеми стають тим важливою складовою, під впливом якої все більше країн світу акумулюють свої зусилля в напрямі забезпечення екологічної безпеки, формують та реалізовують відповідну державну екологічну політику, основною метою якої є система так званої "колективної відповідальності" за стан навколошнього природного середовища. Тому входження у співтовариство європейських держав потребує узгодження стандартів та процедур забезпечення екологіч-

ної безпеки на різних управлінських рівнях, наближення вітчизняних нормативно-правових зasad регулювання екологічного стану до діючих стандартів Європейського Союзу (ЄС).

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Розгляду питань реалізації державної екологічної політики на регіональному рівні у різних країнах присвятили свої публікації такі вчені, як О. Лазор, Н. Сели-

ванова, Л. Якушенко, Д. Зеркалов, П. Фесянов, О. Бондарь, О. Шаповалова, В. Поляков, В. Кравців та інші. Однак чимало питань стосовно можливостей та напрямів адаптації кращих європейських практик щодо реалізації державної екологічної політики на регіональному рівні залишається недостатньо дослідженими.

ВІДІЛЕННЯ НЕ ВІРІШЕНИХ РАНІШЕ ЧАСТИНИ ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ

Європейський досвід регулювання екологічної безпеки регіону представляє для нас інтерес як з точки зору виявлення принципових розбіжностей чи суттєвих не-відповідностей вітчизняної та європейських практик здійснення екологічної політики, так і запозичення кращих моделей регулювання екологічної безпеки регіону, напрацюваних європейськими країнами. З огляду на це все більшої актуальності набувають реалізація державної екологічної політики України та необхідність диференціації управлінських рішень щодо реалізації державної екологічної політики на регіональному рівні.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Метою статті є аналіз та адаптація кращих європейських практик щодо реалізації державної екологічної політики на регіональному рівні.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Останні десятиліття внесли значні зміни у правові екологічні норми як кожної країни зокрема, так і в міжнародне екологічне право в цілому. Право людини на безпечне середовище й якість цього природного середовища були визнані фундаментальними цінностями цивілізації, а людина є невід'ємною складовою природи. Поступово було сформульовано поняття права людини на безпечне довкілля та визначено коло її екологічних прав та обов'язків.

Нині багато організацій і підприємств на території України зацікавлені в тому, щоб домогтись екологічної ефективності, намагаються контролювати вплив своєї діяльності на навколошнє середовище. Завдання полягає в тому, щоб екологічна політика проводиться не окремими підприємствами й організаціями, а вирішувалась на державному рівні, залучались усі організації та підприємства, які впливають на навколошнє середовище. Державна екологічна політика має відбуватися у межах структурної системи державного управління на всіх рівнях.

Під державною екологічною політикою розуміють сукупність міжнародних, державних та регіональних правових актів, інструкцій і стандартів, що доводять загальноюридичні вимоги до кожного конкретного об'єкта, забезпечують його зацікавленість у виконанні та втілення в життя цих вимог. І лише в разі, якщо всі ці складові будуть відповідати один одному за змістом і темпами розвитку, тобто складатимуть єдину систему охорони навколошнього природного середовища, то можна розраховувати на успіх [1].

До основних напрямів сучасної екологічної політики України можна віднести такі:

— формування нового правового й економічного механізму регулювання впливу господарської, військової та іншої діяльності на навколошнє середовище;

— удосконалення природоохоронного законодавства та його адаптацію до нової соціально-економічної моделі;

— розвиток стандартизації;

— створення єдиної системи державного екологічного моніторингу;

— стимулювання впровадження екологічно чистих і ресурсозберігаючих технологій моніторингу;

— змінення міжнародного співробітництва в галузі захисту довкілля.

Крім того, наближення меж Європейського Союзу до кордонів України актуалізує проблему її взаємовідносин з цим інтеграційним об'єднанням, вимагає визначення найбільш ефективної стратегії і тактики інтеграції України до ЄС. Характерною рисою природоохоронного законодавства країн ЄС є:

— орієнтація на стійкий розвиток, який залежить від системи рішень і заходів, які повинні використовувати органи влади (включаючи органи управління) при реалізації природоохоронних планів дій і від законодавчих інструментів та ініціатив, встановлених правовими нормами;

— використання цілісного підходу щодо тісного зв'язку між нормами в галузі охорони навколошнього середовища.

Цілісний підхід означає, що в процесі прийняття деяких рішень законом дозволено враховувати широкий спектр інтересів і поглядів, включаючи суспільні. Найкраще це проявляється у сфері планування розвитку (наприклад, розміщення підприємств і видів діяльності, що є великими забруднювачами, — при розміщенні враховуються вимоги як Акта про планування розвитку, так і Акта про охорону навколошнього середовища).

Розуміння змісту нормативно-правового забезпечення державної екологічної політики як інструменту організації, регулювання, узгодження та збалансування екологічних і соціально-економічних інтересів суспільства дає можливість спрямувати й ефективно регулювати правовими засобами державну екологічну діяльність, сприяє вирішенню існуючих практичних проблем та протиріч в цій сфері державного управління.

Екологічне законодавство України почало формуватися в 1990 р. після ухвалення Декларації про державний суверенітет України. У розділі цієї Декларації "Екологічна безпека" проголошено право України самостійно встановлювати порядок організації охорони природи на її території та порядок використання природних ресурсів [2].

Безперечно, основні норми екологічного законодавства закріплені в Конституції України, прийнятій у 1996 р. З усього масиву статей Основного Закону України лише 15 статей (3, 13, 14, 16, 49, 50, 66, 85, 92, 106, 116, 119, 132, 138, 142) мають відношення до охорони природи, екологічної безпеки і природокористування. У них закріплені основні екологічні права і обов'язки громадян, сформульовані повноваження законодавчої та виконавчої гілок державного управління. Норми Конституції України сформульовані в загальних термінах, а саме: "забезпечення екологічної безпеки", "підтримка екологічної рівноваги", "неспричинення шкоди довкіллю". Разом з тим, Основний Закон України чітко декларує, що досягнення цієї мети можливо тільки

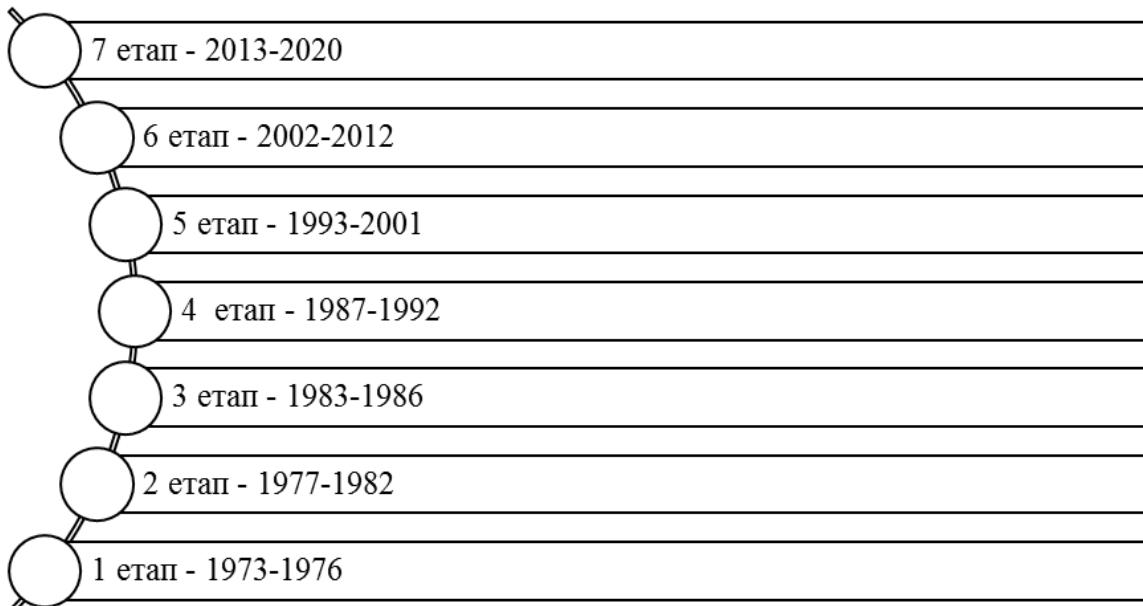


Рис. 1. Сім етапів розвитку екологічного законодавства

Джерело: складено автором на основі [4].

шляхом запобігання або мінімізації будь-яких негативних дій людини на навколошнє природне середовище.

Держава має у своєму розпорядженні достатню кількість засобів: від введення більш жорстких екологічних вимог і використання економічних заходів регулювання (введення платежів за забруднення, субсидування тих, хто реалізує екологічні програми) до прийняття забруднювачами добровільних зобов'язань.

У травні 2002 р. Європейський Союз ратифікував Кіотський протокол до Рамкової конвенції ООН про зміну клімату, який був прийнятий у 1997 р. й ратифікований Україною в 2004 р. У прагненні обмежити на глобальному рівні забруднення повітря, Європейський Союз почав застосовувати допустимі норми, встановлені Кіотським протоколом, а також шляхом реалізації пілотних проектів, експериментувати з торгівлею емісією, сумісним впровадженням і організаційними механізмами, направленими на очищення. Ці механізми, викладені в Кіотському протоколі, сприяють закриттю підприємств з екологічно шкідливими технологіями і інвестуванню засобів в передові технології, які можуть відкрити нові можливості і для країн з переходною економікою.

У США, як і в багатьох інших країнах світу, громадськість та державна екологічна політика значну увагу приділяють відновлювальним джерелам енергії. Інвесторам в "зелену" енергетику надаються податкові пільги. Купуючи електростанції на паливних або сонячних елементах, платники податків можуть повернути собі 30 % сплачених податків, а при покупці міні-турбін — 10 %. У Великобританії енергомережі повинні гарантувати, що певна частика енергії, що поставляється ними, вироблена за допомогою альтернативних технологій, або ж придбати екологічні сертифікати на спеціально створеному ринку [3].

Південна Корея надає 50 % пільги на імпортні мита на обладнання для "зелених" енергосистем, компенсує інвестору до 60 % вартості будівництва сонячних станцій, а також надає низьковідсоткові кредити для

компаній, що збираються робити (виробляти, видобувати) або "зелену" енергію, або обладнання для її вироблення.

Крім субсидій держави встановлюють чіткі цільові показники. Наприклад, у планах Євросоюзу — до 2020 р. досягти того, щоб 20 % його енергобалансу забезпечувалося за рахунок відновлювальних джерел. У 2010 р. вже багато країн мали свої офіційні цілі, які полягають у досягненні частки відновлювальних джерел в 5-25 % у загальному енергобалансі до 2020 р.

В Європейському Союзі на даний час прийнято сім програм дій у сфері навколошнього середовища, на основі яких умовно можна поділити всю історію розвитку екологічного законодавства на етапи (рис. 1).

Перший етап почав свій відлік з моменту утворення Європейського Співтовариства і тривав до 1976 р. включно. У цей період відбувається реалізація угод про створення Європейського Співтовариства та Першої програми дій у сфері навколошнього середовища, прийнятої на початку 1973 р.

Другим етапом розвитку екологічного законодавства в ЄС вважається період з 1977 р. по 1982 р. включно, під час якого була прийнята і реалізована Друга програма дій під назвою "Продовження та імплементація політики Європейського Співтовариства і програма дій з навколошнього середовища", яка фактично стала продовженням і розвитком Першої програми дій. Перша та Друга програми дій задекларували основні цілі екологічної політики Європейського Союзу, які полягають у:

- запобіганні, зменшенні та уникненні забруднення;
- підтримці екологічного балансу і забезпечені захисту біосфери;
- уникненні небезпечної використання природних ресурсів, яке може суттєво вплинути на навколошнє середовище;

— пошуку вирішення державами екологічних проблем за межами Співтовариства, на світовому рівні.

На виконання заходів, передбачених в Другій програмі дій, на рівні Європейського Співтовариства було

прийнято Директиву Ради 80/51/ЄЕС про обмеження шуму від дозвукової авіації.

Третій етап складає період з 1983 р. по 1986 р. 7 лютого 1983 р. на рівні Європейського Співовариства було прийнято Третю програму дій у сфері навколошнього середовища, яка містила ряд принципово нових положень, що стосувались чотирьох аспектів екологічної політики. Йшлося, зокрема, про необхідність:

— подальшої інтеграції екологічної політики в інші сектори політики Співовариства;

— посилення превентивних аспектів екологічної політики з акцентом на необхідності оцінки впливу на навколошнє середовище;

— виділення ряду галузей, дії в яких були визнані пріоритетними для покращення навколошнього середовища (зниження забруднення морської і прісної води, транскордонне забруднення, небезпечні хімічні речовини і препарати, відходи, забруднення ґрунтів та ін.);

— формулювання низки положень, які Європейська Комісія повинна розглядати як базові під час підготовки своїх пропозицій [5].

Четвертий етап розвитку законодавства у сфері охорони навколошнього середовища тривав з 1987 р. до 1992 р. Початок цього етапу пов'язаний з прийняттям 19 жовтня 1987 р. Четвертої програми дій з навколошнього середовища. В ній більше уваги приділено пошуку нових можливостей для інтеграції екологічної політики в інші політики Європейського Союзу, зокрема в такі види діяльності, як розробка екологічних стандартів, управління усіма видами впливу на навколошнє середовище, забезпечення ширшого доступу громадськості до інформації та поширення екологічної інформації, а також розвиток екологічної освіти, біотехнологій та управління природними ресурсами, охорона особливих природних територій, наприклад, гірських районів і берегових зон.

У 1987 р. в Договір про заснування Європейського економічного співовариства Єдиним європейським актом були внесені зміни, що стосувалися навколошнього середовища. Цим Актом до Договору додавався новий розділ "Навколошнє середовище", де визначені цілі Європейського Союзу у сфері навколошнього середовища, серед яких: охорона, захист і покращення якості навколошнього середовища; сприяння захисту здоров'я людини; забезпечення розумного та раціонального використання природних ресурсів.

П'ятий етап розвитку законодавства у сфері екології пов'язаний з реалізацією в період з 1993 по 2001 рр. П'ятої програми дій з навколошнього середовища. Особлива увага у цій програмі дій приділялась: сталому управлінню природними ресурсами; інтегрованому контролю за забрудненням і попередженню виникнення відходів; зменшенню споживання невідновлюваної енергії; використанню ефективніших та екологічно чистіших видів транспорту та транспортування; вжиттю заходів, спрямованих на покращення якості навколошнього середовища у морських зонах; покращенню громадського здоров'я, безпеки; існуванню неурядових організацій та ін [6].

Важливе значення для розвитку політики у сфері охорони довкілля разом з П'ятою програмою дій з навколошнього середовища мав і Амстердамський договір

1997 р., який ввів принцип захисту навколошнього середовища як принцип діяльності Європейського Союзу.

Ще одним важливим внеском в розвиток європейських підходів до формування та реалізації екологічної політики на регіональному рівні в період реалізації П'ятої програми дій став факт підписання у 1998 р. Європейським Співовариством разом з усіма державами-членами Оргуської конвенції про доступ до екологічної інформації, участь громадськості у прийнятті рішень і доступ до правосуддя з питань, що стосуються навколошнього середовища.

Шостий етап розвитку відбувався з 2002 р., шляхом реалізації Шостої програми дій Європейського Союзу з навколошнього середовища, яку повинно було виконувати Співоварство протягом 10 років у 2002—2012 рр.

Шоста програма дій з метою досягнення сталого розвитку передбачала координацію заходів у сфері навколошнього середовища не тільки держав-членів Європейського Союзу, але й держав-кандидатів та інших країн Європи і міжнародних екологічних організацій.

Сьомий етап розвитку спрямований на втілення Сьомої Програми дій на період з 2013 р. до 2020 р., яка реалізуватиметься під гаслом "добре життя в межах нашої планети". Основні питання та завдання у Сьомої програмі є: швидко мінливі зовнішні умови і все більш взаємозалежний характер екологічних, економічних і соціальних проблем; зростання попиту на природні ресурси і наслідки цього для навколошнього середовища; розширення ЄС і більш диверсифікований спектр національних особливостей і обставин; збільшення тиску на екосистеми; втрата біорізноманіття; відходи; якість повітря в міських районах; якість води, ефективне усунення загроз для здоров'я пов'язаних з навколошнім середовищем, забезпечення необхідних інвестицій у підтримку навколошнього середовища та політики в області зміни клімату. Програма ґрунтуються на зазначених досягненнях 40 років екологічної політики ЄС і спирається на ряд недавніх стратегічних ініціатив в галузі охорони навколошнього середовища, в тому числі з питань ефективності дорожньої карти ресурсів, стратегії щодо збереження біорізноманіття до 2020 р. [7].

Підсумовуючи, можна констатувати, що екологічні програми ЄС враховували різноманітність ситуацій у різних регіонах Союзу та необхідність прискорення розвитку менш розвинутих регіонів. Закріплювалося прагнення захищати і підтримувати властиві таким регіонам переваги і надавати захист їх найбільш цінним природним активам як основному ресурсу економічного розвитку, соціального вдосконалення і процвітання. У розвинених регіонах Союзу завдання полягало у відновленні і підтримці якості довкілля і природно-ресурсної основи їх тривалого економічного розвитку і якості життя.

Серед ефективних ознак державного регулювання забезпечення екологічної безпеки західноєвропейських країн варто назвати:

— ініціативи місцевих органів влади в галузі управління екологічною безпекою, активно підтримані населенням;

— розроблення і широке застосування нових, екологічно безпечних і чистих технологій завдяки залученню приватного бізнесу;

Таблиця 1. Загальноприйняті інструменти охорони навколошнього середовища відповідно до законодавства

Складова	Характеристика
LIFE	фінансовий інструмент екологічного захисту, який спрямований на сприяння розвитку, впровадженню і оновленню екологічної політики та законодавства
Угоди про охорону довкілля	покращення екологічних аспектів діяльності підприємств та впровадження методів сталого виробництва шляхом заохочення добровільних заходів та угод щодо охорони довкілля
Екологічні мита та податки	сприяння застосуванню державами-членами фіскальних інструментів підвищення ефективності екологічної політики та забезпечення використання екологічних мит та податків у відповідності до законодавства
Інтегрована виробнича політика	комісія представляє стратегію змінення та зміни спрямування екологічної політики, пов'язаної з виробництвом, з метою сприяння розвитку ринку екологічної безпечної продукції і, зрештою, стимулування громадського обговорення відповідних питань
Європейське Агентство з питань довкілля	забезпечення осіб, відповідальних за прийняття політичних рішень, а також громадськості надійною та достовірною інформацією про стан довкілля
Екомаркування продукції:	екомаркування має на меті рекламування продукції зі зменшеним негативним впливом на довкілля
Система екологічного менеджменту та екологічного аудиту Співтовариства (EMAS)	EMAS спрямована на забезпечення постійного вдосконалення ефективності екологічної діяльності європейських організацій, а також забезпечення громадськості та зацікавлених сторін відповідною інформацією
Європейський реєстр викидів та перенесення забруднюючих речовин (PRTR)	покращення громадського доступу до інформації про стан довкілля, й у такий спосіб, сприяння запобіганню та зменшенню забруднення у довгостроковій перспективі

Джерело: складено автором на основі [9].

— цілко функціонуючу державну систему екологічного регулювання [8].

З розвитком екологічної політики розширився перелік наявних засобів охорони довкілля. Паралельно з прийняттям рамкового законодавства для забезпечення високого рівня екології, Співтовариство впровадило цілу низку необхідних інструментів (табл. 1).

В унітарних державах регіональні та місцеві органи регулювання забезпечення екологічної безпеки діють у рамках, встановлених для них центральним урядом. Розподіл обов'язків щодо формулювання та імплементація екологічної політики значною мірою залежить від того, як взагалі централізовано або децентралізовано політичну владу. У високоцентралізованих країнах, наприклад, у Франції, місцева діяльність ретельно контролюється національним урядом, а в традиційно децентралізованих країнах (наприклад, у Нідерландах) місцевим органам влади надається значна свобода дій щодо адаптації національних керівних документів до місцевих умов.

Узагальнення досвіду країн-членів ЄС у сфері реалізації екологічної політики на регіональному рівні свідчило, що на увагу заслуговують, насамперед, такі механізми розвитку екологічної демократії, як:

- організаційний — об'єднання ініціатив, міжнамізмів, фондів, науково-дослідницьких програм й існуючої інформації для збереження і покращення природного та ландшафтного розмаїття;

- забезпечення доступу до екологічної інформації та участі громадськості в процесі прийняття рішень з питань, що стосуються навколошнього середовища;

- адміністративний — інтегрована функціональна і довгострокова концепція регіонального планування, що є не комплексом норм, які регулюють планування, а визначають права людини в контексті облаштування територій з урахуванням обмежень і можливостей регіонів, де вони проживають [10].

Крім того, з моменту прийняття Порядку денного на ХХІ ст. пройшло багато часу, і Україна спромоглася

підготувати національну стратегію збалансованого розвитку лише в 2015 р. Стратегія сталого розвитку "Україна — 2020" є важливою складовою державної екологічної політики, орієнтованої на забезпечення економічного зростання, соціального розвитку, створення безпечних умов для життя людини та відтворення навколошнього природного середовища. Основними складовими сталого розвитку визначені соціальна, економічна та екологічна сфери. Однак вимушена першочерговість чинників економічного зростання відсунула на задній план урахування в політиці України взагалі і ції Стратегії зокрема принципів збалансованого екологічного розвитку.

Варто відзначити, що в Україні було розроблено і прийнято низку інших правових документів, спрямованих на реалізацію принципів збалансованого розвитку, а саме: 1) Концепцію збалансованого (сталого) розвитку агроекосистем в Україні на період до 2025 р. (наказ Мінагрополітики України від 20 серпня 2003 р. № 280); 2) Концепцію Державної цільової програми сталого розвитку сільських територій на період до 2020 р. (розпорядження Кабінету Міністрів України від 3 лютого 2010 р. № 121-р) тощо.

На початку 2011 р. в Україні набрав чинності також Закон щодо стратегії державної екологічної політики України до 2020 р. Згідно із ним метою державної екологічної політики є збереження та відновлення екосистеми на всій території України, що необхідна для гармонічного існування живої і неживої природи, досягнення рівноваги використання природних ресурсів, їх відновлення та розвитку суспільства, а також гарантування екологічно безпечної природного середовища для життя і здоров'я населення [11].

Розвиток екологічної демократії в Україні пов'язаний з виконанням основних положень Орхуської Конвенції. На сьогодні при кожному територіальному підрозділі органів влади створені Громадські ради, що спонукає до розвитку партнерських відносин з органами місцевого самоврядування, приватним сектором і не-



Рис. 2. Модель комплексного механізму реалізації екологічної політики на регіональному рівні

Джерело: [14].

урядовими організаціями. Визнання рівноправності держави, бізнесу та громадськості у вирішенні екологічних питань породжує нову стратегію суспільного діалогу, в якому всі ці три учасники мають однакові права та обов'язки щодо захисту навколошнього середовища. Концепція корпоративної соціальної відповідальності, що набуває стрімкого поширення в Україні, зміщує акценти з виключно економічних завдань підприємництва на соціально-економічні та екологічні. Суспільний діалог стає основою розвитку демократії.

З поширенням цих ідей у державних органів влади та органів місцевого самоврядування з'являється додатковий ресурс. Вони можуть спонукати до охорони навколошнього середовища не тільки через механізми економічної відповідальності за правопорушення у цій сфері (штрафні санкції, припинення дозволів на підприємницьку діяльність, карна відповідальність посадових осіб тощо), але і опановувати нові форми управління екологічними процесами, що ґрунтуються на заохоченні добровільного виконання моральних принципів ведення бізнесу. Механізми реалізації державної політики в сфері охорони довкілля мають поступово трансформуватися за змістом — від виконання карально-забороняючих функцій на заохочувально-підтримуючі.

Загальна тенденція розвитку регіональної екологічної демократії обумовлює необхідність внесення змін у пріоритети державної екологічної політики та механізми реалізації нової моделі взаємовідносин органів публіч-

ної влади — бізнес — громадськість, які б сприяли екологобезпечному функціонуванню регіонів.

З урахуванням досвіду країн ЄС, вважаємо, що важливим напрямом ефективного здійснення регіональної екологічної політики має стати, з одного боку, створення умов для реалізації базових екологічних прав людини на основі "Оргуської конвенції" (1998 р.), а з іншого — забезпечення всіх суб'єктів екологічних відносин на регіональному рівні повноцінною екологічною інформацією, відповідно до Закону України "Про охорону навколошнього природного середовища" (1991 р.) [12].

Ураховуючи, що екологічне інформаційне забезпечення, як це трактує Закон, здійснюється органами державної влади та органами місцевого самоврядування в межах їх повноважень, в магістерській роботі запропоновано в якості одного з елементів комплексного механізму реалізації екологічної політики на регіональному рівні систему інформаційно-аналітичного забезпечення (СIAЗ) реалізації регіональної екологічної політики. Відповідно до цієї схеми, через СIAЗ має "транспортуватися" не тільки регіональна та внутрішньоурядова інформація, а і дані про стан довкілля, природоохоронні та інші регулюючі заходи, що забезпечують зворотній зв'язок між усіма суб'єктами екологічних відносин на регіональному рівні. Керівники регіонального органу управління, використовуючи інформацію з численних джерел, приймають рішення, спираючись не тільки на свій досвід і інтуїцію, а і використовуючи діалог з відпо-

відною комп'ютерною моделлю підтримки прийняття рішень. При цьому також можуть використовуватися моделі діагностики (що виявляють симптоми регіональних проблем, які можуть виникнути в найближчому майбутньому, якщо своєчасно не вжити заходів з виправленням ситуації) та інформаційно-довідкові моделі (допоміжні джерела інформації при рішенні поточних різноманітних задач у процесі діяльності органу регіонального управління).

Запропонована система — це інформаційний інтерфейс, що забезпечує взаємозв'язок між усіма механізмами реалізації регіональної екологічної політики, і, відповідно, сприяє координації й погодженості дій контролюючих та регулюючих органів, консолідації зусиль всіх суб'єктів у сфері охорони довкілля [13].

У запропонованій моделі комплексного механізму реалізації регіональної екологічної політики (рис. 2), домінуюча роль відведена організаційному механізму взаємодії органів публічної влади між собою і з бізнесом та неурядовими організаціями, забезпечення врахування громадської думки, тому що саме від ефективності його функціонування залежить рівень розвитку регіональної екологічної демократії.

В основу формування моделі покладено положення Орхуської конвенції та концепції регіональної екологічної демократії, які передбачають участь громадян, партнерство, прозорість, відповідальність, результативність і дієвість, стратегічне бачення, а також концепція соціальної відповідальності бізнесу.

Модернізація механізмів реалізації регіональної екологічної політики у напряму їх демократизації має базуватися на принципі раціонального та збалансованого (за критерієм кінцевого екологіко-економічного ефекту) поєднання державних і ринкових, адміністративних та економічних механізмів і важелів регулювання екологічних відносин, природокористування та природоохоронної діяльності на регіональному рівні.

Одним із дієвих механізмів, що відповідає наведеному принципу в умовах обмежених матеріально-фінансових ресурсів, є екологічні цільові програми (ЕЦП). Зазначений механізм, як і більшість інших у сфері екологічного управління, є комплексним і функціонує на основі взаємодії адміністративних (визначення цілей, термінів виконання та відповідальних осіб, оперативний контроль), економічних (широкий спектр фінансування; економічне стимулювання участі та виконання планових цілей; створення спеціалізованих фондів програм; використання механізму екологічного страхування цільової програми тощо) та організаційних (залучення громадськості до підготовки ЕЦП шляхом оприлюднення проектів державних екологічних програм, підготовки громадських зауважень та пропозицій щодо запропонованих проектів, проведення публічних слухань) важелів.

ВИСНОВКИ

Державна екологічна політика є одним із найважливіших факторів управління соціально-екологічною ситуацією у світі. Система державного управління в екологічній сфері спрямована на реалізацію й удосконалення державної екологічної політики на регіональному рівні, адже державна зобов'язана в умовах екологічних

загроз швидко впроваджувати системи регуляторів природокористування, які базуватимуться на економічних інструментах стимулування й заохочення.

Європейським співтовариством напрацьований значний досвід щодо демократизації регулювання екологічної безпеки, використання широкого спектру інструментів екополітики, форм, методів і організаційних структур регулювання екологічної безпеки регіону. В Україні підходить до регулювання екологічної безпеки регіону суттєво відрізняються від прийнятих у країнах ЄС як щодо організаційної системи, основних інструментів та методів регулювання екологічної безпеки, так і щодо загальних тенденцій демократизації екологічної політики на різних управлінських рівнях.

Екологічне законодавство — одночасно продукт й основна форма закріплення державної екологічної політики. Тому актуальним та вкрай необхідним є вдосконалення сучасної державної екологічної політики України, а саме: цілеспрямоване формування нового екологічного законодавства, яке буде відповідати існуючим викликам сьогодення.

Реформування системи регулювання екологічної безпеки (організаційної структури, форм, методів, інструментів та механізмів) має відбуватися в контексті і узгодженості та у підпорядкуванні проведенню реформи адміністративно-територіального устрою та міжбюджетних відносин, а також змін нормативно-правового поля щодо імплементації основних вимог екологічного права ЄС в екологічне законодавство України. Проте, з огляду на необхідність проведення цих реформ у стислі терміни, варто реформування системи регулювання екологічної безпеки, зокрема, й на рівні регіону проводити одночасно з іншими реформами. Це потребуватиме аналізу різних варіантів побудови організаційної структури управління екологічною безпекою, механізмів застосування прогресивних інструментів екополітики євросоюзу, розроблення механізмів демократизації реалізації екополітики на різних управлінських рівнях.

Література:

1. Заржицький О.С. Концепція регіональної екополітики в Україні: якою її бути / О.С. Заржицький // Право України. — 2001. — № 7. — С. 70—74.
2. Андрейцев В. І. Право екологічної безпеки: навч. та наук.-практ. посіб. / В. І. Андрейцев. — К.: Знання-Прес, 2002. — 332 с.
3. Островерх О.О. Природоохоронне законодавство та охорона праці: конспект лекцій / О.О. Островерх, Т.М. Ковалевська. — Х.: НУЦЗУ, 2011. — 162 с.
4. Якушенко Л. Аналіз досвіду Європейського співробітництва щодо формування і втілення інституцій та інструментів екологічної політики. Аналітична записка [Електронний ресурс] / Л. Якушенко // Національний інститут стратегічних досліджень при Президентові України. — Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/840>
5. Лозо В.И. Правовые основы экологической стратегии Европейского Союза (Концепция, программное обеспечение, систематизация и комментарии действующего законодательства ЕС) / В.И. Лозо. — Х.: Право, 2008 — 368 с.

6. Кравців В.С. Регіональна екологічна політика в Україні (теорія формування, методи реалізації): монографія / В.С. Кравців; НАН України. Ін-т регіональних досліджень. — Львів, 2007. — 336 с.
7. Галушкина Т. П. Экологическая политика и механизм ее реализации на региональном уровне / Т.П. Галушкина, В.И. Крутякова; НАН Украины. Ин-т проблем рынка и экономико-экологических исследований. — Одесса, 1999. — 112 с.
8. Зеркалов Д.В. Екологічна безпека: управління, моніторинг, контроль / Д.В. Зеркалов. — К.: КНТ, Дакор, Основа, 2007. — 412 с.
9. Хлобистов Є. Екологічна безпека та основи визначення ризику техногенних катастроф / Є. Хлобистов // Економіка України. — 2000. — № 6. — С. 38—45.
10. Фесянов П.О. Державне регулювання екологічної безпеки на рівні регіону: досвід європейських країн [Електронний ресурс] / П.О. Фесянов. — Режим доступу: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej13/txts/Fesyanov.pdf>
11. Поляков В.Г. О методике комплексных показателей экологической безопасности и устойчивости региона / В.Г. Поляков, В.Н. Азаров, Н.С. Кузнецова // Объединенный научный журнал. — 2005. — № 2 (130).
12. Шаповалова О. П. Тенденції еколого-економічної безпеки в регіонах України [Електронний ресурс] / О.П. Шаповалова // Ефективна економіка. — Режим доступу: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=2789>
13. Нижник Н.Р. Системний підхід в організації державного управління: навч. посібник / Н.Р. Нижник, О.А. Mashkov. — К.: Вид-во УАДУ, 1998 — 160 с.
14. Бакуменко В.Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики: монографія / В. Д. Бакуменко. — К.: Вид-во УАДУ, 2000. — 328 с.
- References:**
1. Zarzhys'kyj, O.S. (2001), "The concept of regional ecopolitics in Ukraine: what should be it", Pravo Ukrayiny, vol. 7, pp. 70—74.
 2. Andrejtsev, V. I. (2002), Pravo ekolohichnoi bezpeky [The right to environmental safety], Zhannia-Pres, Kyiv, Ukraine.
 3. Ostroverkh, O. O. and Kovalevs'ka, T. M. (2011), Pryrodoohoronne zakonodavstvo ta okhorona pratsi [Environmental protection legislation and labor protection], NUTsZU, Kharkiv, Ukraine.
 4. Yakushenko, L. (2010), "Analysis of the experience of European cooperation in the formation and implementation of institutions and instruments of environmental policy", available at: <http://www.niss.gov.ua/articles/840> (Accessed 05 Aug 2017).
 5. Lozo, V. Y. (2008), Pravovye osnovy ekolohicheskoy stratehyy Evropejskogo Soiuza (Kontseptyia, progrannoe obespechenye, systematyzatsiya y kommentaryy dejstviuschego zakonodatel'stva ES) [Legal bases of the European Union's environmental strategy (Concept, software, systematization and comments of the current EU legislation)], Pravo, Kharkiv, Ukraine.
 6. Kravtsiv, V.S. (2007), Rehional'na ekolohichna polityka v Ukraini ta mekhanizmy ii realizatsii [Regional environmental policy in Ukraine and mechanisms for its implementation], NAN Ukrayny. Instytut rehional'nykh doslidzhen', Lviv, Ukraine.
 7. Halushkyna, T. P. and Krutiakova, V. Y. (1999), Ekolohicheskaya polityka y mekhanyzm ee realyzatsyy na rehyonal'nom urovne [Environmental policy and the mechanism for its implementation at the regional level], NAN Ukrayny. Yn-t problem rynka y ekonomyko-ekolohicheskikh yssledovanyj, Odesa, Ukraine.
 8. Zerkalov, D. V. (2007), Ekolohichna bezpeka: upravlinnia, monitorynh, kontrol' [Environmental safety: management, monitoring, control], Osnova, Kyiv, Ukraine.
 9. Khlobystov, Ye. (2000), "Environmental safety and the basis for determining the risk of man-made disasters", Ekonomika Ukrayny, vol. 6, pp. 38—45.
 10. Fesianov, P. O. (2011), "State regulation of ecological safety at the regional level: experience of European countries", available at: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej13/txts/Fesyanov.pdf> (Accessed 05 Aug 2017).
 11. Poliakov, V.H. Azarov, V.N. and Kuznetsova, N.S. (2005), "On the methodology of integrated indicators of environmental safety and sustainability of the region", Ob'edynennyj nauchnyj zhurnal, vol. 2 (130).
 12. Shapovalova, O. P. (2014), "Trends of ecological-economic security in the regions of Ukraine", Efektyvna ekonomika, available at: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=2789> (Accessed 05 Aug 2017).
 13. Nyzhnyk, N. R. and Mashkov, O. A. (1998), Systemniy pidkhid v orhanizatsii derzhavnoho upravlinnia [System approach to the organization of government], Vyd-vo UADU, Kyiv, Ukraine.
 14. Bakumenko, V. D. (2000), Formuvannia derzhavno-upravlinskykh rishen: problemy teorii, metodologii, praktiky [Formation of public-management solutions: problems of theory, methodology, practice], Vyd-vo UADU, Kyiv, Ukraine.
- Стаття надійшла до редакції 08.08.2017 р.*

www.dy.nayka.com.ua

Електронне фахове видання

**ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
удосконалення та розвиток**

Виходить 12 разів на рік

Видання включено до переліку наукових фахових видань України, в яких можуть публікуватися результати дисертаційних робіт на здобуття наукових ступенів доктора і кандидата наук
з ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

e-mail: economy_2008@ukr.net

тел.: (044) 223-26-28

(044) 458-10-73