



МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЙ И ПРАВОВОЙ АСПЕКТЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ СФЕРЫ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В ПРОЦЕССЕ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ В УКРАИНЕ

Дмитрий ЯКУШЕВ,
аспирант

Днепропетровского регионального института государственного управления
Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

Summary

In the article conceptual aspects of the environment regulation by the local government in Ukraine are shown. Notes that the current regulatory and legal framework of environmental activities based on post control system have to transform in the process of decentralization. It is necessary change the system of monitoring and forecasting of environmental protection. An international management experience is provided to ensure environmental safety. The main direction of improvement of environmental regulation in the process of decentralization is presented.

Key words: environmental development, concept of sustainable development, local community, decentralization.

Аннотация

В статье рассмотрены концептуальные аспекты регулирования сферы окружающей среды органами местного самоуправления в Украине. Отмечено, что существующая нормативно-правовая основа природоохранной деятельности в Украине базируется на постсоветской системе управления и должна трансформироваться в процессе децентрализации. Подчеркнуто, что при дальнейшем проведенные реформ необходимо изменить систему контроля и прогнозирования в сфере охраны окружающей среды. Приведен международный опыт управления по обеспечению экологической безопасности. Определены основные направления совершенствования системы регулирования сферы охраны окружающей среды в процессе децентрализации.

Ключевые слова: экологическое развитие, концепция устойчивого развития, территориальная громада, децентрализация.

Постановка проблемы. Децентрализация власти предполагает дальнейшее обеспечение устойчивого развития государства. Органы местного самоуправления являются основным элементом муниципального управления, а при дальнейшем получении больших прав и возможностей должны решать более качественно проблемы территориальной общины. Актуальность проблематики устойчивого развития территориальной общины в Украине очевидна, так как нерациональное использование природных ресурсов и деградация окружающей сред, стали нормой для многих отраслей экономики. В процессе децентрализации органы местного самоуправления должны в комплексе с социально-экономическими вопросами решать экологические проблемы. Предлагается рассмотреть методологический и правовой аспекты регулирования сферы охраны окружающей среды в процессе децентрализации, которые должны положительно отразиться на дальнейшем устойчивом развитии территориальных общин в Украине.

Актуальность темы исследования обусловлена наличием проблемы, суть которой сводится к существующему противоречию между не-

обходимостью обеспечения развития территориальной общины, которое возможно на основе проектного подхода, и отсутствием надлежащего методологического обеспечения указанной деятельности в Украине.

Состояние исследования. Концепции методологии регулирования в сфере охраны окружающей среды посвящено много отечественных научных работ, в том числе следует выделить таких ученых: Ю.М. Саталкина и А.А. Кремову [6, с. 24–28], А.И. Бондаря [3, с. 68–77], В.В. Соловей [7, с. 119–128], А.Ф. Новикову [8], С.С. Полюшкина [5, с. 156–161] и других. Работы указанных авторов стали фундаментальной базой для дальнейших исследований, касающихся устойчивого развития Украины, в том числе экологического.

Целью статьи является разработка рекомендаций по совершенствованию системы экологического управления в Украине. Новизна работы заключается в адаптации методологического и правового аспектов регулирования сферы охраны окружающей среды в процессе децентрализации.

Изложение основного материала. Опыт независимости Украины показал, что существующая система регулирования сферы охраны окру-

жающей природной среды достаточно неэффективна. Несмотря на большое количество научных работ, большинство нормативно-правовых актов природоохранного направления не соответствуют сегодняшним требованиям. Принятие большинства основных природоохранных законов датируются постсоветским периодом, а Закон Украины «Об охране окружающей природной среды» принят Верховной Радой Украинской ССР.

Концепция устойчивого развития общества предполагает процесс интеграции социальных, экономических, экологических аспектов развития. Целостную многоаспектную структуру синергетической методологии устойчивого развития общества и его социоприродных систем (территориальных громад) с интегральным потенциалом развития предложили Ю.М. Саталкин и А.А. Кремова, выбрав синергетический подход как методологию устойчивого развития [6, с. 24–28].

Комплексное, экологически сбалансированное развитие территориальных общин невозможно без научного и ресурсного обеспечения. Для любой территориальной общины показатель развития должен быть максимально ориентирован на ре-



шение именно тех проблем, которые актуальны для конкретной общины. Описывая методологию индустриально-симбиоза как составляющую концепции устойчивого развития промышленных регионов Украины, В.В. Соловей отмечает, что обеспечение условий устойчивого развития необходимо анализировать в категориях интегрированных систем как на уровне территориально-промышленных образований, так и на уровне отдельных объектов, входящих в состав их инфраструктуры [7, с. 119–128].

При планировании работы на год, а то и на срок от 3 до 5 лет, органы местного самоуправления разрабатывают и реализуют целевые программы социально-экономического развития. Существующая система разработки и выполнения целевых программ в Украине не соответствует требованиям времени, что подтверждается выводами как международных экспертов, так и отечественных ученых [10, с. 95–102]. При внедрении сегодняшних реформ, в частности децентрализации, программы социально-экономического развития должны быть нацелены не только на экономическую составляющую, но и на укрепление устойчивого развития территориальных общин.

На практике принципы государственного прогнозирования и разработки программ экономического и социального развития, в соответствии с Законом Украины «О государственном прогнозировании и разработке программ экономического и социального развития Украины» [1], являются лишь формальными. Все целевые программы имеют проблемы с финансированием за счет бюджетов различных уровней. При разработке программы местного уровня выполнение мероприятий планируется в основном за счет местного бюджета, и нельзя предусмотреть финансирование мероприятий программы за счет средств областного или государственного бюджетов. В случае выделения

субвенции из государственного или областного бюджета на выполнение уже разработанной программы органам местного самоуправления приходится в экстренном порядке вносить соответствующие изменения, что не всегда приводит к эффективному использованию бюджетных средств.

Программы природоохранного направления по охране атмосферного воздуха, по рациональному водопользованию или обращению с отходами и т.д. планируются с выполнением мероприятий за счет средств частных предприятий, которые являются загрязнителями окружающей среды. В таких случаях органы местного самоуправления имеют влияние на частные предприятия касательно планируемых мероприятий исключительно рекомендательного характера.

Сегодня приоритет профессионального управления проектами как инструмент инновационной трансформации экономики и общества не вызывает сомнений. Проектное управление стало признанной методологией во внедрении изменений в системах любого уровня. Однако методологии публичного администрирования уделяется недостаточно внимания, учитывая современные тенденции проектного менеджмента, который в большей степени касается социально-ориентированных результатов проектов, формирования общественно признанных ценностей и социальной ответственности проектной деятельности органов власти [10, с. 95–102].

Цель комплексного прогнозирования проекта представляет собой установление его общественной целесообразности, определение дальнейшего развития территории. Выяснение экономической ценности проекта дает возможность оценить, насколько положительные результаты превышают его негативные последствия для общества, какой будет величина выигрыша региона, территории, нации в случае реализации проекта

[5, с. 156–161]. При прогнозировании эффективности проекта относительно состояния окружающей среды территории необходимо предусмотреть побочное влияние проекта и дальнейшие последствия. Например, реализация проекта может способствовать улучшению состояния атмосферного воздуха, но при этом возможно накопление промышленных отходов, или безопасное обращение с бытовыми отходами может сопровождаться нерациональным использованием земельных ресурсов и тому подобное.

Опыт ведущих стран мира показывает, что наличие Закона о национальной политике в области охраны окружающей среды, реализация долгосрочных программ по предотвращению загрязнения атмосферного воздуха, водоемов, почвы, безопасного обращения с производственными и бытовыми отходами – положительным образом отражается на состоянии окружающей среды. Действующая государственная система контроля по предотвращению загрязнения окружающей среды и четкое распределение полномочий в системе охраны окружающей среды в развитых странах эффективно решают экологические проблемы [4, с. 192–198].

Методологический подход к использованию возможностей проектного анализа для обеспечения согласованности экономического, социального и экологического аспектов каждого из проектов реализации стратегических приоритетов для городов-мегаполисов предложен С.С. Полюшкиным [5, с. 156–161]. Суть данного подхода заключается в обеспечении сбалансированности портфеля проектов с верхним уровнем построенной модели управления, где по результатам социально-экономического прогнозирования будущего уровня соответствующих индикаторов обосновываются стратегические приоритеты. Таким образом, формируется целостный управленческий механизм, способствующий соблюдению требований устойчивого развития города-мегаполиса. Считаем, что данный методический подход вполне приемлем для проведения проектного анализа по обеспечению сбалансированности экономического, социального и экологического аспек-



Рис. 1. Жизненный цикл разработки программы экологического развития территорий (ПЭРТ)



тов при формировании проектов для объединенных территориальных общин.

Комплексный подход к разработке программы / портфеля экологического развития территорий формируется в процессе децентрализации и должен включать, по нашему мнению, следующие этапы (рис.1):

Подготовительный этап включает:

1) определение критериев совершенствования ПЭРТ;

2) разработку и принятие Закона Украины о национальной политике в области охраны окружающей среды (вместо действующего Закона Украины «Об охране окружающей природной среды») [2];

3) реформирование существующей системы управления охраной окружающей среды с учетом концепции децентрализации.

Этап разработки программы включает:

– логико-структурный анализ для обеспечения сбалансированности экономического, социального и экологического аспектов;

– разработку долгосрочных целевых программ экологической направленности, стратегий развития.

Этап реализации включает:

1) государственное регулирование;

2) утверждение и реализацию программ, стратегий;

3) мониторинг и контроль.

Этап итогов включает:

1) оценку продукта программы;

2) корректировки и доработки (при необходимости);

3) обеспечение дальнейшего устойчивого развития.

Управление процессами достижения устойчивого развития требует как целостного видения его изменений, так и отдельно трех составляющих устойчивого развития: экономической, социальной и экологической [8]. Критерии определения совершенствования сферы охраны окружающей среды должны сочетаться с другими составляющими устойчивого развития. На сегодня в Украине органы публичной власти пытаются комплексно подойти к достижению поставленных целей устойчивого развития. Но в условиях «гибридной войны», когда система государствен-

ного управления находится в состоянии реформирования, социальные аспекты должны иметь экономическое основание для реализации и одновременного дальнейшего экологического развития. Экологическая составляющая должна иметь экономический и социальный потенциал для реализации, и поэтому необходимо формировать и реализовывать нормативно-правовую основу дальнейшего устойчивого развития.

Как уже отмечалось, существующая система разработки и реализации целевых программ, в том числе природоохранных, не соответствует требованиям внедряемых реформ. Для обеспечения более эффективного прогнозирования и разработки программ экономического и социального развития в процессе децентрализации следует применять международный стандарт ISO 21500, который рассматривает не только управление отдельными проектами, но и управление программами и портфелями. Стандарт ISO 21500 уделяет много внимания взаимодействию между процессами проектов, программ, портфелей и системой, которую они обслуживают, учитывая масштабы управления и связи со структурой управления [10, с. 95–102].

При реализации любого проекта процедуры мониторинга и контроля должны обеспечивать систематическое наблюдение за всеми процессами. При обнаружении отклонений от поставленных целей необходимо вносить соответствующие коррективы и прогнозировать возможные последствия.

На этапе итогов регулирования сферы охраны окружающей среды применение системно-критериального подхода к оценке успешности управления, предложенного Ю.П. Шаровым, обеспечит определение правильности проектов, которые внедряются, и определит необходимость комплексной оценки результатов управления посредством индикаторов результативности, эффективности и экономичности, применение которых создает необходимую критериальную базу для «методологического аудита» успешности управления [9].

Обеспечение дальнейшего устойчивого развития будет итоговым

этапом совершенствования системы регулирования сферы охраны окружающей среды в процессе децентрализации.

Выводы. Расширение полномочий органов местного управления, формирование эффективной публичной власти в Украине должно дать толчок устойчивому развитию объединенных территориальных громад. Согласно реформам, которые внедряются в Украине, необходимо сформировать целостность управленческого механизма, способствующего соблюдению требований устойчивого развития и современных мировых тенденций. Предложенная схема совершенствования системы регулирования сферы охраны окружающей среды в процессе децентрализации в Украине позволит публичной власти пересмотреть существующие подходы к управлению устойчивым развитием.

Список использованной литературы:

1. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України : Закон України від 23.03.2000 р. № 1602-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1602-14>.

2. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 26.06.1991 р. № 1268-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>.

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 / О.І. Бондар, В.Є. Барановська, С.В. Берзіна // Екологічні науки: науково-практичний журнал / Головний редактор О.І. Бондар. – К. : ДЕА, 2012.– № 2.– С. 68–7.

4. Грушева Т.І. Зарубіжний досвід та міжнародні аспекти управління природоохоронними заходами / Т.І. Грушева // Менеджер. – 2007. – № 4(42). – С. 192–198.

5. Полюшкін С.С. Використання інструментарію проектного аналізу в



управлінні сталим розвитком міста-мегаполіса / С.С. Полюшкін // Держава та регіони. Серія: Державне управління: науково-виробничий журнал / Головний редактор В.А. Ільяшенко. – Запоріжжя : Класичний приватний університет, 2013. Вип. 2 – С. 156–161.

6. Саталкін Ю.М., Кремова А.А. Вибір методології збалансованого розвитку: синергетичний підхід / Ю.М. Саталкін, А.А. Кремова // Екологічні науки : науково-практичний журнал / Головний редактор О.І. Бондар. – К. : ДЕА, 2012. – № 2. – С. 24–28.

7. Соловей В.В. Методологія індустріального симбіозу – як складова концепції сталого розвитку промислових регіонів України / В.В. Соловей // Екологічні науки : науково-практичний журнал / Головний редактор О.І. Бондар. – К. : ДЕА, 2012. – № 1. – С. 119–128.

8. Новікова О.Ф. Сталий розвиток промислового регіону: соціальні аспекти / О.Ф. Новікова, О.І. Амоша, В.П. Антонюк та ін. ; НАН України, Ін-т економіки пром-сті. – Донецьк, 2012. – 534 с.

9. Шаров Ю.П. Стратегічне планування в муніципальному менеджменті: концептуальні аспекти / Ю.П. Шаров. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 302 с.

10. Шаров Ю.П., Млоканова В.М. Тенденції запровадження ціннісно-орієнтованого проектного підходу в публічному управлінні / Ю.П. Шаров, В.М. Млоканова // Держ. упр. та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. / ред. кол. : С.М. Серьогін (голов.ред.) [та ін.]. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2013. – Вип. 2 – С. 95–102.