

Таке мислення можна назвати екологічним, і його необхідно розвивати у собі та в інших людях. Воно полягає в усвідомленні того, що ми – особливе творіння Боже. Господь дарував нам особливу відповідальність – Землю і все, що на ній, щоб ми доглядали і досліджували її. Своє завдання ми зрозуміли невірно, і варварським ставленням до планети спричинили глобальну екологічну катастрофу. Ми відвернулись від мудрості Божої, від Його порад і настанов, і, як наслідок, отримали забруднені річки, ґрунти, повітря, хвороби і глобальні катастрофи. Деякі наслідки деградації неможливо ні зупинити, ні відновити. Але є змога покращити стан довкілля, коли змінити ставлення до проблеми і сформувані високі моральні принципи у ставленні до довкілля. Формування такого типу мислення повинно відбуватися на всіх етапах розвитку особистості: від немовляти до поважного старця. І особливу роль у цьому процесі повинна відіграти спеціальна екологічна освіта, яка впроваджується у багатьох закладах освіти для всіх спеціальностей та спеціалізацій у ВЗО України та за кордоном.

Література

1. Castignone S. (a cura di), *Etica ambientale*, Atti della Giornata di etica ambientalista, Guida Napoli, 1992.
2. Quinzio S., *Perchйla tolleranza non basta*, "Biblioteca della Liberta", 1987, 99, pp. 77-81.
3. Rawls J., *A theory of justice*, the Belknap Press, Cambridge (Mass.), 1971.
4. Reale G. – Antiseri D., *Il pensiero occidentale dalle origini ad oggi*, 3 vol., La Scuola, Brescia, 1983.
5. Remotti F., *la tolleranza verso i costumi*, Viano C.A. (a cura di), *Teorie etiche contemporanee*, Boringhieri, Torino, 1990, pp. 165-185.
6. Rodota S., *Tecnologie e diritti*, Il Mulino, Bologna, 1995.
7. Ross D., *Foundations of ethics*, The Clarendon Press, Oxford, 1939.
8. Ross D., *The right and the good*, Oxford University Press, Oxford, 1930.

УДК 504.062+351.9

Ст. наук. співроб. Н.І. Хумарова, канд. екон. наук –
Ін-т проблем ринку та економіко-екологічних досліджень НАН України

ЕКОЛОГІЧНІ ЦІЛЬОВІ ПРОГРАМИ У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ

Визначено місце екологічних цільових програм у системі державного регулювання природокористування. Виявлено переваги та недоліки впровадження і реалізації програмно-цільового підходу щодо реалізації екологічної політики на державному рівні.

Ключові слова: екологічні цільові програми, програмно-цільовий підхід, екологічна політика, сталий розвиток.

Senior research worker N.I. Khumarova – Institute of market problems and economic & ecological research, National Academy of Sciences of Ukraine

Purpose ecological programs in the system of government regulation of environment use

The role of ecological purposed programs at the system of state environmental regulation was defined. Were defined the merits and demerits of inculcation and realization of program purposed approach to realize of ecological policy at the state standard.

Keywords: Ecological purposed programs, program-purposed approach, ecological policy, stable development.

Поступове прямування економічних перетворень спричиняє необхідність підвищення ефективності державного регулювання природокористування на засадах сталого розвитку та забезпечення екологічної безпеки. Сучасний етап розвитку важелів екологічного регулювання має віддзеркалювати прагнення суспільства до реалізації концепції сталого розвитку, бути орієнтованим на координацію природоохоронних зусиль на міжгалузевих та міжсекторних засадах. Необхідно також створити умови для інтегрованого підходу до досягнення високого рівня як соціально-економічного, так і екологічного добробуту суспільства.

В основі нової екологічної стратегії соціально-економічного розвитку України серед інших наріжних принципів має бути принцип раціонального та збалансованого, за критерієм кінцевого еколого-економічного ефекту, поєднання державних і ринкових, адміністративних та економічних механізмів і важелів регулювання екологічних відносин, природокористування та природоохоронної діяльності на національному, регіональному і місцевому рівнях управління [1, с.13].

Серед найбільш дієвих та таких, що відповідають наведеному принципу напрямків державного регулювання збалансованого регіонального розвитку, використання і охорони природних ресурсів в умовах обмежених матеріальних ресурсів, є екологічні цільові програми (ЕЦП). ЕЦП є інструментом екологічної політики, що реалізується на різних рівнях державного управління – від мікроекономічного (екологічні програми підприємств) до муніципального, регіонального, загальнодержавного і глобального (міждержавні екологічні програми).

Згідно з Законом України "Про охорону навколишнього природного середовища", державні екологічні програми створюються з метою проведення ефективної та цілеспрямованої діяльності України стосовно організації і координації заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, забезпечення екологічної безпеки, раціонального природокористування і відтворення природних ресурсів на перспективу.

Необхідність розвитку, удосконалення і розширення повноважень даного інструменту обумовлено Законом України "Про державні цільові програми", зі статті 3 цього Закону випливає, що ЕЦП – самостійний напрямок державних цільових програм, метою яких є здійснення загальнодержавних природоохоронних заходів, попередження катастроф екологічного характеру і ліквідація їхніх наслідків. Законодавець передбачає також можливість вирішення проблем регіонального розвитку, що мають державне значення.

Відповідно до цього у проекті "Положення про порядок розроблення та виконання екологічних цільових програм" наведено таке: екологічна цільова програма – це комплекс взаємопов'язаних природоохоронних завдань та заходів, які спрямовані на розв'язання нагальних екологічних проблем з метою поліпшення співіснування природних екологічних систем і суспільства, та узгоджені за терміном виконання, складом виконавців і ресурсним забезпеченням.

Класифікації інструментів екологічної політики розроблено як вітчизняними, так і зарубіжними дослідниками [2, 3], що виділяють екологічні про-

грами як інструмент, який має змішану природу і якому притаманні й адміністративно-контрольні та економічні важелі управління.

До *адміністративно-контрольних* важелів належать: чітке визначення цілей; орієнтація на отримання кінцевого результату з призначенням термінів виконання та відповідальних осіб за це виконання і оперативний контроль за виконанням ЕЦП.

До *економічних* важелів належать: широкий спектр фінансування; економічне стимулювання участі та виконання планових цілей (завдань); надання самостійності у пошуках найбільш ефективних екологічних рішень, у тому числі створення спеціалізованих фондів програм; використання механізму екологічного страхування цільової програми тощо.

ЕЦП, на наш погляд, мають також риси, які можуть характеризувати їх як інструмент "*морального впливу та переконання*", тому що під час розроблення ЕЦП (відповідно до Закону України "Про державні цільові програми") громадськість залучається до її підготовки шляхом оприлюднення проектів державних екологічних програм для їх вивчення громадянами, підготовки громадських зауважень та пропозицій щодо запропонованих проектів, проведення публічних слухань стосовно екологічних програм, також виконання програм висвітлюється засобами масової інформації, що створює у суспільстві небайдужість до екологічних проблем. Своєю чергою, ЕЦП, метою яких є підвищення рівня екологічного виховання, навчання і освіти, безпосередньо виступають як зазначений інструмент.

Серед головних цільових установок забезпечення екологічної безпеки нашої держави є: задоволення потреб суспільства у життєво важливих ресурсах та природних умовах відповідної якості і кількості; забезпечення (збереження) відтворення цих ресурсів та відновлення сприятливих екологічних умов для населення; попередження ризиків погіршення якісних та кількісних параметрів природно-ресурсного потенціалу та виникнення загрози для здоров'я населення, зниження рівня екологічного ризику до приємного з біологічних, санітарно-гігієнічних, економічних, технологічних та інших позицій; забезпечення політичної, правової, технологічної, економічної та наукової здатності держави вирішувати питання задоволення потреб у природних ресурсах народного господарства, попередження всіх видів збитків; забезпечення захисту природних ресурсів на суші, в річкових та морських басейнах [4, с.175-176].

Враховуючи це, ЕЦП мають бути спрямовані не тільки на розв'язання нагальних екологічних проблем, а й на створення, відновлення та підтримку природних екологічних систем у стані, сприятливому для забезпечення життєдіяльності населення, що стимулюватиме подальше його покращення. Тому що, вважаємо, чим активніше виявлення позитивних тенденцій у проведенні екологічної політики на всіх управлінських рівнях, тим більші верстви населення та різноманітні ресурси залучаються в ці процеси і створюють умови для процесу подальшого безперервного відтворення навколишнього середовища.

Залежно від рівня значущості ЕЦП поділяють на: *загальнодержавні* – програми, які спрямовані на розв'язання найважливіших комплексних загальнодержавних екологічних проблем, виходячи з довгострокових пріоритетів

охорони довкілля; *державні* – програми, метою яких є розв'язання окремих екологічних проблем багатогалузевого або міжрегіонального характеру, а також запобігання катастрофам екологічного характеру та ліквідація їх наслідків, що потребують державної підтримки; *галузеві* – програми, які формуються для розв'язання екологічних проблем в окремих галузях господарства та впровадження природо-ресурсозберігаючих технологій на підприємствах цих галузей; *регіональні* – програми, які включають завдання та природоохоронні заходи щодо вирішення екологічних проблем, які поширюються за межі однієї адміністративної області; *місцеві* – програми, що складаються із завдань та природоохоронних заходів, які реалізують в межах окремих адміністративно-територіальних одиниць.

Відповідно до часу проведення ЕЦП можна поділити на **довгострокові**, що розробляються на період більше п'яти років; (наприклад: Програма виконання Конвенції про заборону розроблення, виробництва, накопичення і застосування хімічної зброї та про її знищення на 1999-2008 рр.; Загальнодержавна програма формування національної екологічної мережі України на 2000 – 15 рр.; Державна програма "Ліси України" на 2002 – 15 рр.), **середньострокові на період до п'яти років** (наприклад: Загальнодержавна програма поводження з токсичними відходами (2000-05 рр.)) та **середньострокові на період до п'яти років з прогнозом на п'ять та більше років** (наприклад: Комплексна програма захисту від шкідливої дії вод сільських населених пунктів і сільськогосподарських угідь в Україні у 2001-05 рр. та прогноз до 2010 р.; Комплексна програма протипаводкового захисту у басейні р. Тиси у Закарпатській обл. на 2002-06 рр. та прогноз на 2015 р.).

Впровадження та поширення використання ЕЦП у системі державного регулювання раціонального природокористування та забезпечення екологічної безпеки буде ефективним завдяки особливостям, що їм притаманні. До найголовніших, на наш погляд, належать:

- визначення та спрямованість всіх стадій управлінської діяльності на досягнення чітко зазначеної програмної мети; мета має бути конкретизована у відповідних якісних та кількісних показниках, а не у загальних, таких як "поліпшити", "збільшити", "покращити" та ін.;
- встановлення від початку до завершення виконання програми відповідальності цільових організаційних ланок за ефективність заходів і робіт, що виконують як у строки виконання, так і у часи ресурсного забезпечення;
- визначення всіх видів ресурсів, потрібних для реалізації завдань та заходів щодо програми з ранжируванням за їх пріоритетністю;
- поєднання і координація діяльності різних галузевих та територіальних ланок управління, в тому числі й через Координаційну раду;
- забезпечення об'єднання міжгалузевих та міжсекторальних інтересів у вирішенні територіальних проблем;
- зосередження та концентрація уваги на результатах, що мають бути одержані; чітке уявлення про результат збільшує варіантність залучення всіх видів ресурсів.

За даними Міністерства охорони навколишнього природного середовища, станом на друге півріччя 2005 р. екологічних програм нараховують 42 – загальнодержавних, державних та національних, відповідно на рівні ре-

гіонів кількість цих програм значно збільшується. Зазначимо, що активне затвердження програм цільової екологічної спрямованості почалось з 2000 р., серед програм можна виділити такі як: Загальнодержавна програма розвитку водного господарства (2002 р.), що поєднала виконання п'яти комплексних програм, спрямованих на поліпшення стану водних ресурсів та пов'язаних з цим екологічних проблем; Загальнодержавна програма формування національної екологічної мережі України на 2000-15 рр. (2000 р.); Загальнодержавна програма охорони та відтворення навколишнього середовища Чорного і Азовського морів (2001 р.); Державна програма "Ліси України" на 2002 – 15 рр. (2002 р.); Загальнодержавна програма розвитку рибного господарства України на період до 2010 р. та ін.

При цьому, як свідчить практика, більшу частину програм не виконують, програми дублюють одна одну і тому потребує проведення перегляду, ревізії та відповідної систематизації. Деякі програми згодом втрачають актуальність, але не з приводу вирішення екологічної проблеми, а через застарілість механізмів їх реалізації та з багатьох інших проблем. Так, наприклад, затверджена Постановою Верховної Ради у 1994 р. Програма перспективного розвитку заповідної справи в Україні ("Заповідники"), термін дії якої понад 10 років, й досі є актуальною, але значну кількість заходів та завдань, закладених у програмі, не було виконано зовсім або виконано частково через відсутність механізмів щодо їх виконання та обмеженість фінансових ресурсів. На наш погляд, деякі заходи цієї програми потрібно реалізувати в межах Загальнодержавної програми формування національної екологічної мережі України на 2000 – 15 рр. (Закон України №1989-III від 21.09.2000 р.).

Незадовільний стан справ склався й з реалізацією заходів, спрямованих на ліквідацію загрозової ситуації, що склалася внаслідок підтоплення, та з нечітким забезпеченням попередження його виникнення в майбутньому. Чинне законодавство дає змогу вирішувати ці питання, врегульовані Законами України "Про охорону навколишнього природного середовища", "Про страхування", Водним кодексом України, а також: Загальнодержавною програмою розвитку водного господарства, в тому числі Комплексною програмою захисту від шкідливої дії вод сільських населених пунктів та сільськогосподарських угідь в Україні у 2001-05 рр. та прогнозом до 2010 р.; Комплексною програмою розвитку меліорації земель та поліпшення екологічного стану зрошуваних та осушених угідь у 2001-05 роках та прогнозом до 2010 р.; Комплексною програмою першочергового забезпечення сільських населених пунктів, що користуються привізною водою, централізованим водопостачанням у 2001-05 рр. і прогнозом до 2010 р.; Комплексною програмою ліквідації наслідків підтоплення територій у містах і селищах України.

Поряд з цим, вимоги законодавства не дотримуються, затверджені програми реалізуються вкрай незадовільно, а заходи, що здійснюються, спрямовані, головним чином, на ліквідацію наслідків підтоплення, а не на запобігання йому. Економічний механізм реалізації програм не забезпечує їх системного та ефективного виконання. Фінансування затверджених програм здійснюється переважно з Державного бюджету України в обсягах, що не пе-

ревищують 10-15 % від передбачених щорічних витрат. Недостатньо використовують кошти з місцевих бюджетів, не розроблено фінансові механізми залучення кредитів, інших джерел фінансування [5, с.13-14].

Загальний аналіз зазначених програм свідчить про обмеженість використання програмно-цільового підходу до розроблення програм. Виконання багатьох з них стримується, насамперед, через:

- недостатню оцінку масштабів поставленої мети, розв'язання більшості екологічних проблем потребує ретельного наукового обґрунтування;
- спрямованість завдань, що вирішуються за програмою безпосередньо на існуючі проблеми, а не на їх упереджувальні заходи;
- відсутність єдиної методології формування екологічних програм, що ускладнює розробку, впровадження й узагальнення результатів та прогноз на перспективу;
- обмеженість нормативно-законодавчого та науково-методичного забезпечення екологічних програм;
- недосконалість організаційно-економічного механізму виконання програмних заходів;
- неузгодженість програм екологічної спрямованості між собою;
- невпорядкованість регулювання, надходження й використання фінансових ресурсів, а також обмеженість державного фінансування та нерегулярність фінансових надходжень з інших джерел;
- неналежний рівень контролю, особливо на заключних етапах реалізації ЕЦП, та роз'єднаність контролюючих органів територіального і галузевого управління й багато іншого.

Зазначимо, що, згідно з Законом України [6], фінансування цільових програм здійснюється за рахунок коштів: державного та місцевих бюджетів; фондів охорони навколишнього природного середовища; виконавців програм; позабюджетних фондів та громадських організацій, які можуть бути утворені для сприяння реалізації ЕЦП; кредитів банків; міжнародних фінансових організацій; іноземних інвесторів; інших джерел, не заборонених законодавством України. Грошові кошти на виконання завдань та заходів ЕЦП також можуть надходити від страхових фондів, цільових внесків, пожертв, банківських позик тощо. Водночас, практика впровадження ЕЦП свідчить про те, що фінансування здійснюється частково за державні кошти місцевих бюджетів, а також за кошти підприємств-виконавців програмних заходів. При цьому варто зазначити, що при неповному фінансуванні запланованих заходів, відповідно не відбувається і їх повна реалізація, що в результаті призводить до розпорошення усіх видів використаних ресурсів.

Державним фондом охорони навколишнього природного середовища, згідно з Законом України "Про державний бюджет України на 2005 р.", на фінансування 11 бюджетних програм у 2005 р. передбачено у сумі 80395,9 тис. грн., відповідно у 2004 р. передбачалось фінансування у сумі 73430,4 тис. грн. за 10 програмами. Дані про фактично використані кошти на фінансування програмних заходів відсутні.

Важливо відзначити, що під час формування ЕЦП необхідно використовувати модель, яка давала б змогу здійснювати фінансовий маневр, тобто вирівнювати потреби у фінансових засобах і отримати максимальний чистий природоохоронний результат. Виконання ЕЦП потребує значних коштів і

потрібно виважено підходити до їх формування та залучення всіх можливих джерел їх фінансування.

З метою визначення стратегії формування, координації робіт з виконання та ресурсного забезпечення завдань та заходів ЕЦП, замовником програми формується Координаційна рада на чолі з керівником програми, яка є консультативним (дорадчим) колегіальним органом, який здійснює свою діяльність на громадських засадах. Принципову схему управління ЕЦП показано на рис. 1.



Рис. 1. Принципова схема управління ЕЦП

Підсумовуючи зазначене вище, можна наголосити, що результативне виконання ЕЦП потребує: вдосконалення нормативно-правового забезпечення процесу їх формування і реалізації; розроблення відповідних методичних документів; формування відповідних фондів ЕЦП для оптимальної акумуляції та використання фінансових ресурсів; створення центру інформаційного забезпечення ЕЦП; чітко визначених спеціально уповноважених органів управління ЕЦП у межах виконання програми [7, с.735].

Окрім основних контролюючих функцій, органи управління ЕЦП мають виконувати функції стосовно: розроблення і реалізації заходів щодо мобілізації фінансових, кредитних, матеріальних та інших видів ресурсів для реалізації проектів і заходів, передбачених програмою; створення структурних підрозділів і механізмів, що забезпечують розробку і реалізацію програми; підготовки проектів і заходів щодо реалізації програми, здійснення оцінки їхньої ефективності та визначення витрат на здійснення ЕЦП; здійснення управління науково-інформаційним обслуговуванням ЕЦП; організації проведення процедур екологічної експертизи, незалежного екологічного аудиту на стадіях реалізації проектів і заходів, передбачених ЕЦП; координації екологічних програм з програмами соціально-економічного розвитку регіону.

Таким чином, для зниження рівня антропогенного навантаження, що зумовлений наявністю недосконалих базових технологій промисловості, транспорту, енергетики, сільського господарства сукупно з природомісткістю господарської діяльності, потрібне поширення використання ЕЦП, на засадах програмно-цільового підходу як одного з пріоритетних організаційно-економічних механізмів державного регулювання екологічної політики і формування сталого розвитку всіх регіонів України.

Література

1. Трегобчук В.М. Забезпечення екологічної безпеки господарської діяльності як фундаментальна основа сталого розвитку України// Соціально-економічні дослідження в перехідний період. Природно-ресурсний потенціал у системі просторового розвитку: Зб. наук. праць. – Львів: НАН України, ІРД. – 2004, вип. 2(XI, VI). – С. 10-18.
2. Пахомова А., Эндерс А., Рихтер К. Экологический менеджмент. – СПб.: Питер, 2003. – 544 с.
3. Стадницький Ю.І., Кравців В.С. Класифікація інструментів регіональної політики// Регіональна політика і механізми її реалізації. – К.: Наук. думка, 2003. – С. 426-434.
4. Буркинський Б.В., Степанов В.Н. Харичков С.К. Природопользование: основы экономики-экологической теории. – Одесса: ИПРЭЭИ НАН Украины, 1999. – 350 с.
5. Постанова Верховної Ради України "Про Рекомендації парламентських слухань "Підтоплення земель в Україні проблема та шляхи подолання"" № 609-IV від 6.03.2003 р.// Зб. законодавчих актів України про охорону навколишнього природного середовища. – Чернівці. Зелена Буковина. – 2003, т. 9. – С. 13-16.
6. Закон України "Про державні цільові комплексні програми": Відомості Верховної Ради. – 2004, № 1621. № 25.
7. Хумарова Н.И. Экологические целевые программы – приоритетное направление государственного регулирования и охраны природных ресурсов// Экономика: Проблемы теории та практики: Зб. наук. праць. – В 4-х т. Том III. – Дніпропетровськ: ДНУ, 2005, вип. 202. –С. 728-737.

УДК 303.732.4; 630*9; 630*22; 630*116

В.В. Лавров¹; В.Д. Солодкий²

НАПРЯМКИ ТА ЗАВДАННЯ ЩОДО ЗАПРОВАДЖЕННЯ ПРИНЦИПІВ СТАЛОГО РОЗВИТКУ У ПІВНІЧНІЙ БУКОВИНІ

Сформульовано основні перепони на шляху до міжсекторальної гармонізації дій щодо запровадження принципів сталого розвитку. Обґрунтовано рівень та принципи міжсекторальної співпраці. На прикладі Північної Буковини показано формування програми сталого розвитку регіону. Розроблено схему взаємодії суб'єктів суспільних відносин при реалізації цільових підпрограм дій різного спрямування та ієрархічних рівнів. Визначено законодавчо-інституційні рамки реалізації пропозицій і напрямки міжсекторальної гармонізації планів дій.

Ключові слова: концепція сталого розвитку, системний підхід, міжсекторальна співпраця, законодавчо-інституційні рамки процесу, Північна Буковина

V.V. Lavrov¹; V.D. Solodkiy²

Directions and tasks for sustainable development principles implementation in Northern Bukovina region

The main barriers of transition to inter-sectoral harmonization of actions for sustainable development principles implementation are formulated. Level and principles of inter-sectoral cooperation are grounded. Example of sustainable development regional program,

¹ Ст. наук. співроб., канд. біол. наук – УкрНДІЛІГА (Senior scientific employee – URIFFM)

² Держуправління екології і природних ресурсів Мінприроди України у Чернівецькій області (State Department of Ecology and Natural Resources, Ministry of Environment Conservation of Ukraine in Chernivtsi Region)