

УДК (330.837+332.122)504

## **ІНСТИТУЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ РЕАЛІЗАЦІЇ ЕКОЛОГООРІЄНТОВАНИХ СТРАТЕГІЧНИХ ПЛАНІВ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ЕКОНОМІКО-ЕКОЛОГІЧНИХ СИСТЕМ**

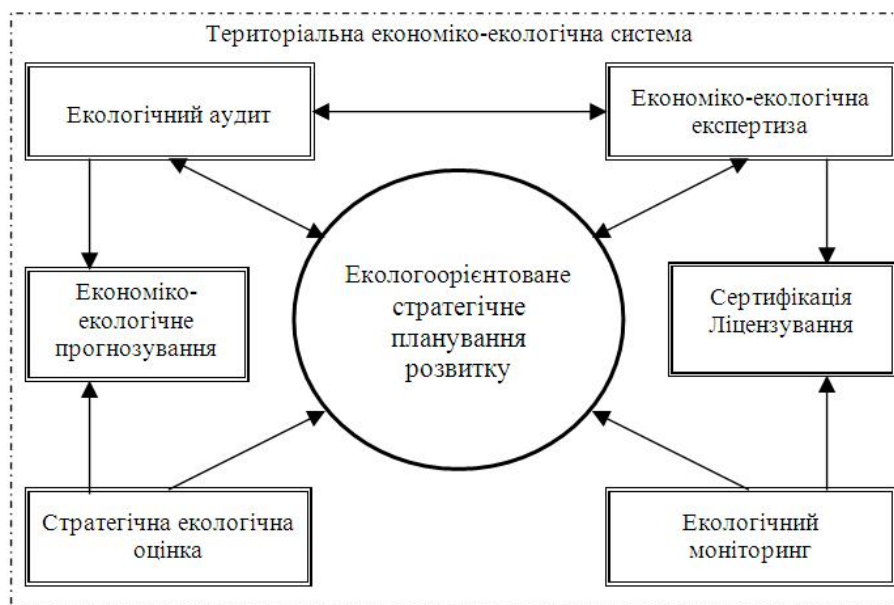
*Хумарова Н.І.*

*У статті визначено сутність інституційного механізму реалізації екологоорієнтованих стратегічних планів розвитку територіальних економіко-екологічних систем. Визначено цільові настанови зазначеного механізму. Запропоновано принципи та розглянуто основні складові інституційного механізму, що забезпечують узгодження екологічних, соціальних та економічних інтересів суб'єктів ТЕЕС.*

Екологоорієнтоване стратегічне планування (ЕОСП), як складова загальної системи стратегічного соціально-економічного планування, базуючись на концепції сталого розвитку в глобальному масштабі та структурному реформуванні національної економіки, основною своєю ціллю ставить отримання оптимального варіанту розвитку територіальних економіко-екологічних систем при мінімізації всіх видів необхідних для цього ресурсів. Це передбачає забезпечення високої ефективності, конкурентоспроможності національної економіки, що спирається на передбачення перспектив, підтримку відповідності між цілями та можливостями, адаптацію до зовнішнього середовища та оптимальний розподіл ресурсів.

Засобом реалізації екологоорієнтованих стратегічних планів розвитку територіальних економіко-екологічних систем є інституційний механізм, який покликаний забезпечувати узгодження соціальних, екологічних, економічних інтересів суспільства, держави та суб'єктів ТЕЕС.

Як система інституційний механізм – це сукупність інституцій, методів, заходів та інструментів, призначених для ефективною реалізації цілей розвитку ТЕЕС, закладених в екологоорієнтованих стратегічних планах. Їх дія визначається основними складовими, визначеними нами за функціональним підходом: це – оцінка впливу на природне середовище (НПС), екологічний аудит, екологічний моніторинг, екологічне прогнозування, екологічна експертиза, екологічна сертифікація та ліцензування господарської діяльності. Перелічені інструменти формують структуру інституційного механізму екологоорієнтованого стратегічного планування (рис. 1).



**Рис.1. Інституційний механізм реалізації екологоорієнтованих стратегічних планів розвитку територіальних економіко-екологічних систем**

Цілі інституційного механізму стосовно розвитку ТЕЕС можна сформулювати так:

- створення оптимальних умов для ефективного використання, збереження та відтворення природних систем;
- рівноправність доступу до природних ресурсів нині та в майбутньому;
- стабілізація та покращення екологічної ситуації загалом, екологізація економічної діяльності у межах інституційних та структурних перетворень, адекватних ринковим відносинам;
- мінімізація шкоди довкіллю загалом та природним ресурсам, відшкодування збитків та страхування екологічних ризиків;
- впровадження ресурсозберігаючих технологій, біотехнологій, використання інтенсивних методів природокористування;
- оптимізація структури економіки країни загалом та її регіонів з урахуванням особливостей ТЕЕС;
- стимулювання економічної зацікавленості в раціональному та економічному використанні природних ресурсів;
- обмеження неефективної конкуренції з метою усунення з ринку неекологічних технологій, устаткування, продуктів та послуг.

Формування інституційного механізму реалізації екологоорієнтованих стратегічних планів розвитку територіальних

економіко-екологічних систем повинне здійснюватися на основі таких принципів: науковості, соціальної направленості планів, пріоритетності, системності, комплексності дії, узгодженості, взаємодоповнення, збалансованості, інфраструктурної забезпеченості, превентивності, альтернативності, екологічного пріоритету та застереження, екологічної та економічної безпеки ведення бізнесу та життєдіяльності, комплексності, превентивності екопорушень [1, с. 306].

Основними функціями інституційного механізму реалізації екологоорієнтованих стратегічних планів розвитку територіальних економіко-екологічних систем є:

- підтримка стійкої динаміки функціонування і розвитку ТЕЕС;
- забезпечення екологічно доцільного та суспільно справедливого розподілу природних ресурсів та упорядкування процесу їх використання;
- створення екологічно орієнтованих “умов гри” в національній економіці.

Для забезпечення екологічної орієнтації необхідно включити відповідний мотиваційний механізм для адекватного сприйняття екологічних пріоритетів. Традиційно в основі такого механізму розглядаються екологічні обмеження, заборони та стимули. При цьому використовуються правові, організаційні, фінансові інструменти. На нашу думку, важливою є розробка системи формальних і неформальних інституційних обмежень, які б мотивували узгодження довгострокових та короткострокових цілей в межах екологоорієнтованого стратегічного планування. Йдеться про цінності природозберігаючої економіки: пріоритет екологічної безпеки; охорони і раціонального використання природних ресурсів, їх відтворення та збереження для майбутніх поколінь. Саме на основі цього повинні формуватись довгострокові програми, проекти соціально-економічного розвитку, прийматися політичні, науково-технологічні рішення. При цьому, дія мотиваційного механізму повинна не просто стимулювати до вибору ресурсозберігаючих технологій, бережливого ставлення до природних ресурсів, а унеможливити антиекологічний і антисоціальний вибір.

Найбільш дієвим економічним інструментом досягнення такого ставлення у підприємств-природокористувачів є перетворення так званих “зовнішніх витрат” у “внутрішні”.

Інструменти інституційного механізму реалізації екологоорієнтованих стратегічних планів розвитку територіальних економіко-екологічних систем повинні задовольняти такі вимоги:

- ефективності, передбачуваності результатів;

- здатності забезпечувати свободу вибору способів виконання нормативно-законодавчих вимог;
- передбачуваності обмежень, їх наукової обґрунтованості та оцінки можливих наслідків;
- умов упровадження – поступовості та послідовності;
- рівності можливостей для усіх суб'єктів;
- можливостей адекватної оцінки отримуваних результатів та доступності інформації.

Кожен з інструментів має екологічну орієнтацію, спрямований на збереження, відтворення, використання природних ресурсів в екологічно допустимих межах з позицій сталого розвитку.

З позиції процесного підходу інституційний механізм реалізації екологоорієнтованих стратегічних планів розвитку територіальних економіко-екологічних систем можна розглядати як сукупність чинників спрямованої дії спонукального характеру до змін, під впливом яких забезпечується налаштування, регулювання ТЕЕС загалом або її окремих елементів, що забезпечить реалізацію визначених цілей і досягнення очікуваних результатів.

Інструменти інституційного механізму реалізації екологоорієнтованих стратегічних планів розвитку територіальних економіко-екологічних систем взаємопов'язані, їх вибір взаємообумовлений і тому створює нову якість, визначену саме цим поєднанням. Особливість цієї взаємодії визначається предметом, об'єктами, суб'єктами, рівнем формування та дії інституційного механізму, його типом, використовуваними важелями впливу та інструментами.

Кожен з інструментів має власний предмет в межах об'єкту ТЕЕС.

Об'єкти – елементи ТЕЕС, природокористувачі незалежно від характеру і напрямку діяльності.

Суб'єкти інституційного механізму реалізації екологоорієнтованих стратегічних планів розвитку територіальних економіко-екологічних систем можуть бути поділені на дві групи: загального характеру та спеціалізовані. До першої групи відносяться органи державної влади, місцевого самоврядування, наукові та освітні заклади, підприємства та підприємці тощо, громадські організації. До другої – спеціалізовані установи з проведення аудиту, розробки норм та нормативів, експертизи, контролю, моніторингу, ліцензування, сертифікації, прогнозування розвитку ТЕЕС. Ці суб'єкти включаються як розробники та виконавці, або виконують контролюючі функції в процесі розробки та реалізації екологоорієнтованих стратегічних планів розвитку територіальних економіко-екологічних систем.

Засоби дії механізму за характером впливу можна поділити на три групи: адміністративні, законодавчі, організаційні. Законодавче регулювання полягає у прийнятті відповідних законодавчих актів, які встановлюють суб'єктів, їх права і обов'язки, порядок і методи здійснення діяльності. Адміністративне – передбачає надання прав регулювання (обмеження та стимули, норми, нормативи, санкції, ліміти, квоти) певним спеціалізованим установам (система органів контролю та управління, дозвільні, ліцензування, сертифікації, експертизи проєктів, моніторингу, аудиту), які формують організаційну структуру екоменеджменту.

За ієрархічним рівнем функціонування складових інституційного механізму розрізняють державний, регіональний, місцевий, об'єктний. Тобто, корегуюча дія механізму повинна враховувати регіональні особливості розвитку ТЕЕС, які можуть бути значними і залежати від стратегії розвитку регіону загалом і його ресурсно-екологічної сфери зокрема.

Частково, у певному контексті зазначені види діяльності розглядалися у науковій літературі, тому нема потреби їх коментувати. Проте деякі з них, що мають специфіку стосовно забезпечення реалізації екологоорієнтованих стратегічних планів розвитку територіальних економіко-екологічних систем процесів, розглянемо детальніше.

Екологічний аудит ми розглядаємо як інструмент для систематичної перевірки екологічного потенціалу, екологічних ризиків і шансів ТЕЕС будь-якого рівня, впливу її елементів на навколишнє середовище. Метою екологічного аудиту є оцінка впливу і прогнозування економіко-екологічних наслідків діяльності господарюючих суб'єктів на навколишнє середовище, встановлення відповідності діяльності вимогам чинного природоохоронного законодавства, екологічних нормативних актів, стандартів, правил, постанов і розпоряджень державних і природоохоронних органів, визначення основних напрямків забезпечення екологічної та економічної безпеки виробництва, підвищення ефективності природоохоронної діяльності.

На підставі системного підходу до процесу управління екологічною аудиторською діяльністю розроблено алгоритм, згідно з яким всі етапи управління залежно від виконуваних функцій поділені на основні блоки: планування, організація, операційна функція, контроль і мотивація [2, с. 40-43].

У практичній діяльності проводяться різного виду екологічні аудити, зокрема: системний аудит – дослідження організації підприємства і його процесів щодо їх структурної та функціональної дієздатності; аудит процесів – перевірка певних виробничих процесів і процедур з точки зору рекомендованих заходів для захисту навколишнього середовища з виявленням найбільш небезпечних ділянок так званих «гарячих точок»

цього виробництва; контрольний аудит – перевірка виконання різних законодавчих або нормативно-регламентуючих актів підприємствами тощо; аудит з особливих приводів (обробки та зберігання спеціальних відходів; впливу виробничого процесу на здоров'я персоналу і навколишнього населення; якості продуктів; викидів (скидів) підприємства у навколишнє середовище; систем управління охороною навколишнього середовища тощо) [3, с. 99-101].

Внутрішній та зовнішній аудит – основа і необхідний етап для проведення екологічної оцінки та сертифікації [4, с. 78].

Різноманіття і значимість факторів, що впливають на ТЕЕС, а також складність об'єктів, які підлягають сертифікації або види діяльності, які підлягають ліцензуванню, обумовлюють необхідність їх економіко-екологічної оцінки. Традиційні методи колективних експертних оцінок, орієнтовані на економіко-екологічний прогноз, дозволяють акумулювати ідеї спеціалістів у перспективних напрямках сталого розвитку ТЕЕС. Вони прийнятні та перспективні в екологічній експертизі, екологічній оцінці та екологічному аудиті. На нашу думку, в контексті дослідження доцільно використовувати саме стратегічну екологічну оцінку (СЕО), методологічні основи якої розроблені на міжнародному рівні [5,6], і адаптовані до проблем стратегічного планування.

СЕО закладається в основу процесу планування, який використовується для прогнозу, аналізу і тлумачення суттєвих впливів очікуваної діяльності на довкілля. СЕО розробляється та узгоджується з громадськістю, шляхом слухань, або в інформаційних повідомленнях, з метою запобігання або мінімізації неприйняття населенням проектних рішень. Одночасно стратегічна екологічна оцінка допомагає оцінити реальний потенціал ресурсів, максимізувати вигоди від накресленої діяльності, передбачає процес, який може: змінити і поліпшити проект (програму) діяльності; забезпечити ефективне використання ресурсів; поліпшити соціальні аспекти діяльності; визначити заходи щодо моніторингу та управління.

Проте, щодо адекватної взаємодії в процесі екологоорієнтованого стратегічного планування, СЕО повинна передбачати:

– чітке формулювання умов застосування експертних оцінок, що визначаються специфікою стратегічних планів для ТЕЕС певного рівня;

– визначення завдань;

– процедуру;

– критерії якості СЕО;

– відкритість;

– узгодження з чинним законодавством, міжнародними

угодами та досвідом застосування;

- організаційне забезпечення (формування відповідної інфраструктури);
- обов'язковість врахування результатів при прийнятті рішень щодо стратегічного курсу та реалізації програмних документів, включаючи виклад рішення в письмовому виді;
- перманентний моніторинг і аналіз змін.

Такі організаційні рішення (які не потребують істотних фінансових витрат), як введення механізму регіональної економіко-екологічної експертизи та екологічного аудиту інвестиційних проектів і програм є одними з найбільш перспективних напрямів у прогнозуванні та плануванні соціально-економічного розвитку, підвищення ролі і відповідальності суб'єктів ТЕЕС у вирішенні проблем екологізації економіки.

Основними завданнями екологічного та природно-ресурсного моніторингу є нагляд за роботою природокористувачів та забруднювачів довкілля; нагляд за станом природного середовища, процесами його зміни під дією антропогенного навантаження; оцінка фактичного стану довкілля, природних рекреаційних ландшафтів, прогнозування можливих змін; підготовка та надання інформації про стан довкілля для прийняття відповідних рішень владними структурами, активізації окремих інструментів впливу, прийняття підприємницьких рішень, зміни цін на ринку природних ресурсів. Служби моніторингу можуть формуватися за галузевим (служба санаторно-гігієнічного моніторингу, лісового фонду, водних об'єктів, джерел антропогенної дії тощо) або регіональним принципом з об'єднанням у Державну систему екологічного моніторингу, яка здійснюватиме діяльність на основі системи стандартів та нормативів.

Стандарти і нормативи включають нормативи та ліміти на викиди/скиди забруднюючих речовин, ліміти спеціального використання природних ресурсів, квоти на їх видобуток, нормативи відвідування природоохоронних територій, екологічно допустимі навантаження на природні ландшафти, заборони на розміщення шкідливих виробництв та відходів. Необхідність впровадження стандартів і нормативів диктується зростанням частки антропогенного та техногенного навантаження на ТЕЕС, внаслідок чого спостерігається поступова деградація всіх його компонентів. Формування умов для ефективного захисту довкілля потребує розробки цілого комплексу природоохоронних заходів, спрямованих на обмеження, ліквідацію дії чинників, які негативно впливають на стан навколишнього середовища, усунення негативних наслідків господарської діяльності. Крім того, погіршення стану НПС викликане відсутністю економічних важелів, механізмів контролю та нових норм їх використання.

Ліцензування господарської діяльності пов'язане з необхідністю забезпечення екологічного моніторингу і контролю за негативною дією господарських систем на довкілля. Макроекономічне регулювання проводиться у межах всієї національної економіки або окремих її сфер. Це структурна та інституційна перебудова, фінансово-кредитна та податкова політика, державне регулювання цін, посилення ролі приватного сектора, лібералізація зовнішньої торгівлі, проїзду через кордон, створення сприятливого інвестиційного клімату тощо. Мезорегулювання враховує особливості регіонального розвитку. Успіх дії механізму на макро- та мезорівні значною мірою визначається їх дієвістю на мікрорівні. Це формування політики екологобезпечного бізнесу на основі економічної зацікавленості, формування його стратегій розвитку з позицій соціально-етичного маркетингу, матеріальної та цивільно-адміністративної відповідальності. Звідси випливає необхідність впровадження стимулів для ефективного природокористування, використання ресурсозберігаючих, безвідходних технологій, застосування вторинної сировини, запобігання забрудненню довкілля, виробництва екологічно чистої продукції, відтворення порушених ландшафтів, відновлення біорізноманіття територій.

Із зазначеного зрозуміло, що для узгодженості дії окремих важелів, інструментів, напрямів впливу, формування єдиної стратегії реалізації екологоорієнтованих стратегічних планів розвитку територіальних економіко-екологічних систем необхідно:

- створити відомчі, регіональні та національні центри прогнозування розвитку ТЕЕС, для забезпечення обґрунтованості екологоорієнтованого стратегічного планування їх розвитку;
- сформувати і впровадити в практику ефективні норми та нормативи, дотримання яких постійно відслідковувалося в процесі екологічного моніторингу;
- впровадити дійову систему екологічного аудиту та сертифікації;
- сформувати єдині вимоги до проведення екологічної оцінки та експертизи.

У результаті цілеспрямованих зусиль створюється можливість системного регулюючого впливу, що забезпечує оперативний і стратегічний ефект. Тобто, загальною метою дії механізму є узгодження екологічних, соціальних та економічних інтересів суб'єктів ТЕЕС як по вертикалі – національної економіки, галузевих, підприємницьких, так і по горизонталі – національних, регіональних, місцевих. Власне – це певна комбінація інструментів, що визначає особливість функціонування ТЕЕС у певному часовому проміжку та місці.

Зауважимо, що інструменти інституційного механізму реалізації екологоорієнтованих стратегічних планів розвитку територіальних



економіко-екологічних систем взаємопов'язані, їх вибір взаємообумовлений і тому створює нову якість, визначену саме цим поєднанням. Їх взаємодія у часі та просторі може змінюватись, що викликає позитивну чи негативну ситуацію (у соціальній, екологічній чи економічній сфері) і спонукає до посилення чи послаблення дії окремих важелів та інструментів.

#### *Література:*

1. Хумарова Н.І. Сутність, критерії та принципи екологоорієнтованого стратегічного планування / Н.І. Хумарова // Інновації в суднобудуванні та океанотехніці: Матеріали міжнародної науково-технічної конференції: Миколаїв: НУК, 2010. – С.306-307.
2. Екологічний аудит: Посібник з екологічного менеджменту і екологічного аудиту / В.Я.Шевчук, Ю.М. Саталкін., В.М. Навроцький та ін., - К.: Символ-Т, 1997. – 221 с.
3. Хумарова Н.И. Экологический аудит в природопользовании: концепция, методика, практика / Н.И., Хумарова, Н.Г. Ковалёва//Монографія – Одесса: ИПРЭЭИ НАН Украины, 1998. – 142 с.
4. Гордейчук Є.Г. Екологічна сертифікація в системі державного екологічного управління/ Є.Г. Гордейчук, Т.П. Галушкіна// Монографія.- Харків: Бурун Книга, 2010. – 288с.
5. Протокол щодо Стратегічної екологічної оцінки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.unecse.org/env/eia/sea\\_protocol\\_r.html](http://www.unecse.org/env/eia/sea_protocol_r.html)
6. Доклад Комитета по содействию развитию ОЭСР «Руководство по успешному применению стратегической экологической оценки» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oecd.org/dataoecd/28/12/36451340.pdf>

#### *Abstract*

**Khumarova N.I.**

#### **Institutional mechanism for ecological implementation of strategic plans for regional economic-ecological systems.**

The article defines the essence of the institutional mechanism ecological strategic plans for regional economic and ecological systems. Guidelines were elaborated this mechanism. Principles and examines the main components of the institutional mechanism to ensure coordination of environmental, social and economic interests of TEES.