

УДК 302.72

Ю. С. ГОЛІК, канд. техн. наук, проф., **О. Е. ІЛЛЯШ**, канд. техн. наук, доц.
Полтавський національний технічний університет імені Юрія Кондратюка
Першотравневий проспект, 24, Полтава, 36011, Україна
golik38@rambler.ru

МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ МОНІТОРИНГУ ЕФЕКТИВНОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПРОГРАМИ «ДОВКІЛЛЯ-2015» В ПОЛТАВСЬКІЙ ОБЛАСТІ

Проведено аналіз методологічних засад реалізації державної екологічної політики на регіональному рівні, досвіду формування системи екологічного планування й управління в Полтавській області. Виділені головні етапи, за якими повинно проводитись стратегічне екологічне планування. Запропоновані методологічні основи моніторингу та оцінки ефективності реалізації регіональних екологічних програм на прикладі програми «Довкілля-2015» в Полтавській області, що ураховують європейські орієнтири та власний досвід регіону у сфері охорони довкілля.

Ключові слова: методологічні засади екологічної політики, стратегічне екологічне планування, регіональна екологічна програма.

Golik Yu. S., Iliash O. E. METHODOLOGICAL BASIS MONITORING THE EFFECTIVENESS OF IMPLEMENTATION OF REGIONAL PROGRAMS «ENVIRONMENT-2015» IN POLTAVA REGION

The analysis of the methodological principles of the implementation of national environmental policy at the regional level, the experience of the formation of an environmental planning and management in the Poltava region. Dedicated main stages, which should be in strategic environmental planning. Methodological background of the monitoring and evaluation of the implementation of regional environmental programs as an example of the «Environment-2015» in Poltava region, which take into account European guidelines and personal experience of the region in the field of environmental protection.

Keywords: methodological principles of environmental policy, strategic environmental planning, regional environmental program.

Голик Ю. С., Ильяш О. Э. МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ МОНИТОРИНГА ЭФФЕКТИВНОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПРОГРАММЫ «ОКРУЖАЮЩАЯ СРЕДА-2015» В ПОЛТАВСКОЙ ОБЛАСТИ

Проведен анализ методологических основ реализации государственной экологической политики на региональном уровне, опыта формирования системы экологического планирования и управления в Полтавской области. Выделены главные этапы, по которым должно проводиться стратегическое экологическое планирование. Предложены методологические основы мониторинга и оценки эффективности реализации региональных экологических программ на примере программы «Окружающая среда-2015» в Полтавской области, которые учитывают европейские ориентиры и собственный опыт региона в области охраны окружающей среды.

Ключевые слова: методологические основы экологической политики, стратегическое экологическое планирование, региональная экологическая программа.

Вступ

Обраний напрям розвитку України як демократичного суспільства передбачає, передусім, інтеграцію інтересів охорони навколишнього середовища, соціальної та економічної сфери у державі. Досвід останніх 20 років показав, що реформи економіки, політики та управління в області охорони навколишнього середовища – це взаємопов'язаний процес, який ґрунтується на специфіці розвитку суспільства й потребує своєї адаптації в конкретних регіональних соціально-економічних та екологічних умовах.

Ситуація останніх років в системі управління охороною довкілля на усіх її рівнях й понад 15-ти річний позитивний досвід реалізації природоохоронних програм у багатьох регіонах України, а також обрані орієнтири Україною в напрямку європейської інтеграції дають певне розуміння у вирішенні екологічних проблем та їх першу результативність, але досягнення реального поліпшення стану навколишнього середовища визначається успіхом у формуванні ефективної екологічної політики та створенням дієвої системи управління як на національному, так й регіональному рівнях.

Для можливості ефективного управління станом навколишнього середовища в Україні на стратегічний період до 2020 року законодавчо передбачено здійснення регіональної екологічної політики за рахунок механізму розроблення та реалізації комплексних і цільових програм регіонального й місцевого рівня [1, 2].

У період 2011–2012 роки фахівцями Полтавського національного технічного університету імені Юрія Кондратюка при співпраці з усіма профільними природоохоронними державними й громадськими організаціями області була розроблена третя за етапністю «Регіональна програма охорони довкілля, раціонального використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки з урахуванням регіональних пріоритетів Полтавської області на 2011–2015 роки» («Довкілля-2015»), яка була обговорена громадськістю й затверджена Рішенням Полтавської обласної ради [3].

Основна цільова спрямованість програми «Довкілля– 2015» обумовлена проголошеними й законодавчо затвердженими національними стратегічними цілями [1, 2]. Крім того, формування програми на період 2012– 2015 років є послідовним продовженням реалізації головних цілей та засад

регіонального екологічного розвитку Полтавщини у період до 2010 року [4].

Головним стратегічним орієнтиром програми є спрямування розвитку Полтавської області в напрямку збалансованості (сталості). Саме тому, однією з її важливих стадій є проведення моніторингу ефективності реалізації Регіональної програми «Довкілля– 2015» та планування її нового етапу на період до 2020 року.

Метою роботи є розробка методологічних основ проведення моніторингу ефективності реалізації Регіональної програми «Довкілля– 2015» та здійснення стратегічного планування екологічного розвитку Полтавської області з урахуванням:

– стратегії державної екологічної політики, прийнятої на період до 2020 року [1, 2], та визначених методологічних засад її планування і реалізації [5];

– досвіду управління природоохоронною діяльністю в області за період з 1999 по 2012 роки;

– положень Директиви 2001/42/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 27 червня 2001 року про оцінку впливу на стан навколишнього природного середовища окремих планів та програм (Директива про СЕО).

Матеріал і результати досліджень

Методологічні засади планування та реалізації природоохоронної політики як на державному, так й регіональному рівнях закладені в «Методичних рекомендаціях щодо включення положень Закону України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» та Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011–2015 роки до програм розвитку галузей (секторів) економіки та регіонів» [5].

Даний документ пропонує наступний алгоритм впровадження державної екологічної політики на регіональному та місцевих рівнях:

- 1) аналіз екологічної ситуації регіону;
- 2) визначення екологічних проблем регіону, ранжування їх за рівнем гостроти та визначення причин їх виникнення (так званих «першопричин»);
- 3) прогнозування розвитку екологічної ситуації шляхом розробки кількох сце-

наріїв при різних умовах соціально-економічного розвитку регіону;

4) оцінка ефективності виконання попередніх програм, які спрямовані на вирішення екологічних проблем, на основі кількісних показників ефективності;

5) визначення стратегічних (коротко-, середньо- та довгострокових) цілей шляхом їх ранжування;

6) моніторинг та оцінка результативності програми із застосуванням екологічних індикаторів;

7) корегування програми та визначення екологічних пріоритетів на наступний стратегічний період.

В рамках Полтавської області на усіх етапах розробки та виконання регіональних екологічних програм у період 1999–2005рр., 2006–2010рр., 2011–2012рр. (стадія розробки діючої програми) проводився детальний аналіз екологічної ситуації, її окремих проблем з відповідним ранжуванням за ступенем небезпеки та наявним ресурсам в регіо-

ні й на місцях для їх вирішення. Логічним результатом даного аналізу стала започаткована з 2004 року серія видань «Екологічної бібліотеки Полтавщини», що на сьогодні налічує 14 видань науково-аналітичного та інформаційно-просвітницького характеру, орієнтована на доведення широкому колу фахівців, науковців, учбової молоді та зацікавленої громадськості про стан довкілля в регіоні та шляхи вирішення головних проблем.

Останнім випуском серії «Екологічної бібліотеки Полтавщини», виданим у жовтні 2014 року, став випуск «Довкілля Полтавщини» як продовження затвердженої у 2012 році регіональної екологічної програми [3], що надав розгорнутий аналіз екологічної ситуації в Полтавській області, здійснений потужним авторським колективом фахівців з трьох полтавських навчальних закладів, фахівців державних природоохоронних служб, громадських діячів та молодих науковців [6].

Удосконалення наступних етапів реалізації екологічної політики на регіональному рівні та розробки програмних документів згідно визначеного алгоритму [5] потребує застосування методу стратегічного планування SWOT-аналізу та розроблення комплексу оціночних екологічних показників.

На етапі розробки Регіональної програми «Довкілля– 2015» був проведений перший етап SWOT-аналізу головних проблем в області за окремими природоохоронними напрямками (додаток 5), а також була розроблена система показників, за якими планується проведення оцінки ефективності реалізації даної програми (додаток 4) [3].

Однак ситуація в екологічній та соціально-економічній сфері в Полтавській області у період 2012-2014 роки виявила необхідність:

1) корегування комплексу оціночних показників з урахуванням реальної динаміки цих показників у період дії програми та здійсненої класифікації показників, що враховує їх пріоритетність та специфіку екологічних проблем в регіоні;

2) проведення SWOT-аналізу по кожному з виділених природоохоронних напрямів із визначенням оціночних індикаторів для можливості здійснення кількісно-якісної оцінки ефективності вирішення кожної з виділених проблем.

На сьогоднішній день в практиці екологічного планування визначено комплекс показників, які на державному рівні регулюються Законом України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року». Дані показники орієнтовані на досягнення 7 стратегічних цілей екополітики [1]. Більшість з цих показників відповідає регіональним пріоритетам екологічного розвитку Полтавської області, однак вони не охоплюють всебічно специфіки регіону та не дають повно й об'єктивно відслідковувати динаміку зміни екологічної ситуації в області та ефективність вирішення запланованих у програмі «Довкілля– 2015» заходів [3].

Для можливості удосконалення комплексу оціночних показників та на їх основі проведення моніторингу ефективності виконання програми «Довкілля-2015» й подальшого стратегічного планування екологічного розвитку регіону здійснено класифікацію показників за п'ятьма категоріями [7].

Категорія А – Показники, які затверджені на державному рівні та регулюються Законом України [1] та включені у програму «Довкілля – 2015» – показники, за якими будуть оцінюватись одні з головних природоохоронних напрямів діяльності в області.

Категорія В – Показники, які затверджені на державному рівні та регулюються Законом України [1], але не включені у регіональну програму – показники, що не відображають специфіки розвитку регіону або не підкріплені на даний час результатами відповідних досліджень [7].

Категорія С – Показники, які включені у програму «Довкілля–2015», але не затверджені як обов'язкові на державному рівні, тобто це показники, за яким традиційно проводиться моніторинг екологічної ситуації в області, до них віднесено: середньо обласний показник питомого навантаження атмосферного повітря (викидами від стаціонарних джерел) у розрахунку на 1 кв.км площі території; показник охоплення інвентаризацією джерел викидів суб'єктів підприємницької діяльності, що здійснюють викиди в атмосферне повітря; скорочення обсягів ХЗЗР, що зберігаються на території області; зменшення щорічних втрат гумусу; збільшення обсягів оборотної, повторної і послідовно використаної води;

динаміка зміни обсягів накопичення відходів, зокрема небезпечних, у спеціально-відведених місцях або об'єктах та на території підприємств; динаміка лісовідновлення, лісорозведення та створення захисних насаджень тощо.

Категорія D – Показники, включені у програму «Довкілля–2015», але їх застосування потребує проведення окремих тематичних досліджень, до них віднесено: коефіцієнт заготівлі, утилізації та використання ресурсоцінних фракцій побутових відходів; збиток за забруднення довкілля відходами; відсоток населення, охопленого унітарним збиранням відходів та роздільним збиранням відходів; забезпечення якісною питною водою в необхідній кількості населених пунктів, що розташовуються в зоні ураження ставка-випарника АТ «Укртатнафта»; зниження рівня забруднення вод поверхневих водних об'єктів в наслідок проведення реконструкції існуючих та будівництва нових міських очисних споруд тощо.

Категорія E – Пропоновані показники, що на даний час відображають характер природоохоронної діяльності та загальної екологічної ситуації в області, однак потребують проведення окремих досліджень та накопичення спеціальної інформаційної бази даних, до них віднесено: обсяги будівництва, реконструкції протиерозійних гідротехнічних споруд; обсяги проведення берегоукріплювальних робіт на водних об'єктах області; площі земель, зайнятих під місцями видалення відходів; площі земель й територій населених пунктів, що підлягають підтопленню; поширення екзогенних геологічних процесів; площа деградованих і малопродуктивних земель; обсяги збирання та утилізації ресурсоцінних фракцій ТПВ; рівень забруднення питних водонесних горизонтів на території області.

Комплекс цих показників повинен бути покладений в основу проведення SWOT-аналізу як головного інструменту стратегічного планування, що полягає у розділенні усіх процесів, проблем, особливостей та можливостей регіону на чотири категорії:

– внутрішні сильні сторони (Strengths), які сприятимуть вирішенню проблем у природоохоронній сфері;

– слабкі внутрішні сторони (Weaknesses), які є причинами, що ускладнюють вирішення виділених проблем, при-

чому які можуть бути пов'язані як із самою природоохоронною сферою, так й соціально-економічною, енергетичною, промисловою та сільськогосподарською сферами тощо;

– зовнішні можливості (Opportunities), які можуть з'явитися в результаті вирішення природоохоронних проблем як на рівні області, так й на місцевих рівнях;

– зовнішні небезпеки (ризика) (Threats), що можуть виникнути у майбутньому після вирішення виділених природоохоронних проблем, залежать перед усім від тісного взаємозв'язку й можливостей врегулювання соціальних та екологічних інтересів окремих місцевих громад.

У цілому ж SWOT-аналіз орієнтує на виявлення проблем та вибір відповідних заходів щодо їх вирішення, які залежать, з одного боку, від того, наскільки вони реагують на внутрішні фактори розвитку регіону у тій чи іншій сфері, й, з іншого – наскільки реалізовані заходи відповідають ситуації, що складається у зовнішній сфері Полтавської області (на міжрегіональному, національному, міжнародному рівнях).

Саме такий підхід є одним з базисних в обраних Україною європейських орієнтирах, зокрема, що стосується реалізації державної екологічної політики. Головним документом, що регламентує процедуру здійснення оцінки усіх рішень, проектів й програм від місцевого до державного рівня є Директива 2001/42/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 27 червня 2001 року про оцінку впливу на стан навколишнього природного середовища окремих планів та програм (відома як Директива про «стратегічну екологічну оцінку» — Директива про СЕО). Загальним принципом директиви є забезпечення того, що плани, програми і проекти проходять оцінку впливу на навколишнє середовище до їхнього погодження або затвердження. Консультації з громадськістю є однією з ключових особливостей процедур екологічної оцінки.

Процедура СЕО передбачає підготовку екологічного звіту (Environmental report), в якому визначаються можливі суттєві впливи на довкілля і розумні альтернативи пропонованих програмних чи проектних рішень. Громадськість інформуються та з нею проводяться консультації щодо проекту програми та підготовленого екологічного звіту. Як тільки програма приймається, ор-

ганам у сфері охорони довкілля та громадськості забезпечується доступ до відповідної інформації щодо ходу реалізації програми. З метою виявлення непередбачених несприятливих наслідків на ранній стадії, здійснюється моніторинг ходу виконання програмних заходів та їх впливів на екологічну ситуацію в регіоні. Процедура СЕО втілюється на основі принципу своєчасного запобігання причинам невиконання програмних заходів та принципу субсидіарності, що орієнтує на бажане реагування й вирішення проблем на самому

низькому (місцевому) рівні, на якому їх вирішення буде найбільш ефективним [8].

Саме така процедура стратегічної екологічної оцінки (СЕО), що проводиться на базі сучасних методологічних підходів, зокрема методу SWOT-аналізу, та комплексу оціночних індикаторів, а також передбачає обов'язкове й широке залучення громадськості, є базисом для подальшого планування, розроблення та реалізації природоохоронних планів й програм на регіональному і місцевих рівнях в Україні.

Висновки

Запропоновані методологічні основи дають можливість проведення планування та реалізації екологічної політики на регіональному й місцевих рівнях, здійснення розробки, моніторингу та корегування програм екологічного розвитку регіонів з врахуванням національних пріоритетів екологічної політики, європейських орієнтирів в природоохоронній діяльності та власного досвіду й специфіки соціально-економічного та екологічного розвитку конкретного регіону. Принциповою ознакою даного ме-

тодологічного підходу є врахування інтересів громадськості та активне її залучення на кожному з етапів планування та вирішення екологічних проблем регіону. Саме створення на таких основах механізму моніторингу реалізації регіональних програм в Полтавській області, зокрема діючої програми «Довкілля-2015», є на даний час головною задачею науковців, фахівців в сфері охорони довкілля, громадських експертів та молодих науковців-екологів Полтавщини.

Література

1. Закон України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» (від 21 грудня 2010 року N 2818-VI).

2. Національний план дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011–2015 роки від 25.05.2011 р. № 577-р / Кабінет Міністрів України.

3. Регіональна програма охорони довкілля, раціонального використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки з урахуванням регіональних пріоритетів Полтавської області на 2012 – 2015 роки («Довкілля–2015»). – Полтава, 2012. – 164с.

4. Програма охорони довкілля, раціонального використання природних ресурсів та забезпечення екологічної політики з урахуванням регіональних пріоритетів Полтавської області на період до 2010 року в новій редакції / Ю.С. Голік, О.Е. Ілляш, В.О. Онищенко та ін. – Полтава: Полтавський літератор, 2007. – 162 с.

5. Методичні рекомендації щодо включення положень Закону України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» та Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011-2015 роки до про-

грам розвитку галузей (секторів) економіки та регіонів. – Київ, 2011. – 40с.

6. Довкілля Полтавщини. Монографія / За загальною редакцією Голіка Ю.С., Ілляш О.Е. – Полтава: Копі-центр, 2014. – 256 стор.

7. Ілляш О. Е. Класифікація показників ефективності виконання регіональної екологічної програми для Полтавської області / О. Е. Ілляш, Є. І. Сафарова / Регіональна екологія: сьогодення та напрями розвитку: Матеріали Всеукр. конф., 22-23 квітня 2014 року. – Полтава, 2014. – С. 63-65.

8. Оцінка впливу на довкілля та участь громадськості: аналітичний порівняльний огляд європейського й українського законодавства та рекомендації щодо впровадження європейських стандартів в Україні. – Львів: ЕПЛ, 2013. — 96 с.

Надійшла до редколегії 3.09.2014