

Опубліковано:

Програма розвитку Організації Об'єднаних Націй
Муніципальна програма сталого розвитку
Київ, Інженерний провулок, 4Б, 01010, Україна

Тел: (044) 280 3719

Факс: (044) 280 3719

E-mail: msdp.info@undp.org.ua

Перше видання: Грудень 2004 р.

Автор: Сергій Курикін

Думки, виражені у цій публікації, відображають виключно погляди її автора і в жодному разі не повинні ототожнюватися з поглядами Програми розвитку Організації Об'єднаних Націй/ Муніципальної програми сталого розвитку

Зміст цієї публікації можна вільно цитувати й відтворювати за умови обов'язкового посилання на джерело.

Published by:

United Nations Development Programme
Municipal Sustainable Development Programme
4b Inzhenerny Prov., Kyiv, 01010, Ukraine

Tel: (044) 280 3719

Fax: (044) 280 3719

E-mail: msdp.info@undp.org.ua

First edition: December 2004

Author: Serhiy Kurykin

The views expressed in this publication are entirely those of the author and do not reflect in any way that of United Nations Development Programme/ Municipal Sustainable Development Programme

The contents of this publication may be freely cited/reproduced with due acknowledgement.

Зміст / Contents

	Передмова / Preface	4
	Резюме / Executive Summary	5
I.	Проблеми і перешкоди: загальний огляд / The Problems and Obstacles: A General Overview	6
II.	Пріоритети регіональної політики екологічно збалансованого і сталого розвитку/ Priorities of Regional Environmental and Sustainable Development Policy	15

ПЕРЕДМОВА

Стратегія розвитку в Україні визначається зобов'язаннями, взятими на себе країною на Всесвітній зустрічі зі сталого розвитку (Йоганнесбург, 2002 р.). Для досягнення цієї мети у країні проводиться широка діяльність. Муніципальна програма сталого розвитку (МПСР), що здійснюється в системі ПРООН-Україна, працює у напрямі зміцнення міського управління з метою виконання порядку денного сталого розвитку на базі громадсько-приватних партнерств. Для уточнення напрямку дій та підвищення поінформованості громадськості з питань порядку денного сталого розвитку ПРООН/МПСР нагромаджує й опрацьовує ідеї та досвід фахівців-практиків, професіоналів, політиків та інших спеціалістів. Багатотиражною публікацією цих ідей ПРООН/МПСР має на меті підняти обговорення даної теми в колах громадськості, зацікавленої питанням сталого розвитку в Україні.

Складений Сергієм Курикіним політичний документ “Напрями й потреби політики екологічно-збалансованого й сталого розвитку в Україні” є першим у серії публікацій подібного виду. У ньому міститься глибокий аналіз регіонального сталого розвитку, спрямований на визначення чинників, пов'язаних із негативними тенденціями у сфері сталого розвитку в Україні і подано рекомендації щодо практичних рішень проблем, з якими доводиться стикатися у процесі роботи в даній сфері.

Сподіваємося, що цей документ буде корисним для всіх сторін, зацікавлених у регіональному сталому розвитку. Ми будемо вдячні за всі зауваження та пропозиції, висловлені щодо цього документу.

PREFACE

The development strategy of Ukraine is guided by the country's commitments made at the World Summit on Sustainable Development (Johannesburg, 2002). Various activities have been undertaken to achieve these commitments. The Municipal Sustainable Development Programme (MSDP) of UNDP Ukraine is working towards strengthening urban governance to address the sustainable development agenda using public private partnership. To sharpen its course of action as well as raise public awareness of the sustainable development agenda, UNDP/MSDP solicits ideas and recommendations from practitioners, professionals, policymakers and other experts. To encourage discussions and dialogue, among the sustainable development community, UNDP/MSDP publishes these ideas in wide circulation.

The first in the series of publications is the policy paper ‘Trends and Needs of Environmental and Sustainable Development Policy in Ukraine’, written by Serhiy Kurykin. The paper analyses in-depth the subject of regional sustainable development to identify factors related to the negative trends seen in this field and concludes with recommendations for practical solutions to the issues facing Ukraine.

It is expected that the policy paper will prove useful for all regional sustainable development stakeholders. Suggestions and recommendations on this paper will be welcomed.

■

РЕЗЮМЕ

Потреба у впровадженні принципів сталого розвитку в загальну стратегію розвитку України офіційно визнана на урядовому рівні та політично підтверджена вищим рівнем представництва країни на Йоганнесбурзькому Саміті 2002 р. Проте на практиці українське суспільство стикається з негативними тенденціями і штучно створеними суб'єктивними перешкодами, які, фактично, паралізують реальний поступ у напрямі забезпечення сталості. В документі визначено низку причин такого явища, зокрема, слабкість законодавчої бази, відсутність усталених процедур співпраці між центральними та регіональними адміністративними органами, неадекватність підходів до бюджетної і фінансової децентралізації, брак прозорості в системі державного управління, відсутність політики спрямованої на вирішення проблем сталого розвитку на місцевому рівні та належного рівня участі громадськості у процесах ухвалення рішень. Ситуацію можна виправити шляхом впровадження нових організаційних підходів і технологій для координації різних форм громадської діяльності в межах громадсько-приватних партнерств, розроблення регіональної політики, спрямованої на задоволення потреб сталості, розширення участі громадськості в заходах із забезпечення сталого розвитку та ініціювання заходів, спрямованих на забезпечення передумов до екологічно-збалансованого сталого розвитку.

EXECUTIVE SUMMARY

The need for application of sustainable development principles in the overall country development strategy is formally recognized by the Ukrainian government and politically confirmed at the Johannesburg Summit in 2002. In practice, however, Ukrainian society faces negative trends and artificial subjective obstacles that paralyze its real progress towards sustainability. Some of the causes identified for negative trends are: weak legislative framework, a lack of established procedures of co-operation between central and regional administrative bodies, inadequacy of the budgetary and fiscal decentralization, a lack of transparency in the public administration system, absence of government policy to address local sustainable development issues and an insufficient public participation in decision-making.

The situation can be improved through the introduction of new organizational systems and techniques for coordination of community activities using public private partnership, the development of regional policies addressed to sustainability needs, the enhancement of public participation in sustainable development efforts, and the introduction of activities to establish pre-conditions for environmentally-balanced sustainable development.



I. ПРОБЛЕМИ І ПЕРЕШКОДИ. ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД.

Адекватна сучасним умовам екологічна політика може бути розроблена і реалізована лише в контексті сталого розвитку. Тим часом, сталість досі розглядається переважно більшістю українських політиків і законодавців лише як соціально-економічна стабільність, поза екологічними залежностями і особливостями демократичної платформи суспільства, які є її природними елементами. Такий підхід засвідчує спрощеність, навіть примітивність сприйняття самої ідеї сталого розвитку. Потреба практичного впровадження принципів сталого розвитку формально визнається на урядовому рівні, відображаючись в декількох документах Кабінету Міністрів, а політично підтверджена державою на Йоганнесбурзькому саміті вищого рівня в 2002 році. Однак на практиці українське суспільство зіштовхнулось із вельми негативними тенденціями і штучними суб'єктивними перешкодами, які фактично стоять на заваді справі забезпечення сталого розвитку.

Будь-які декларації на національному рівні можуть бути корисними лише за умови відповідної регіональної політики. В усіх адміністративних районах (областях) України систематично розробляються місцеві плани екологічних дій, котрі мусять бути невід'ємною частиною регіональних стратегій сталого розвитку. На жаль, ці плани розробляються на базі застарілої методології, в рамках діяльності надмірно централізованих і негнучких механізмів адміністративної системи. В підсумку їх навряд чи можна вважати ефективними за умов перехідної економіки.

Недостатнє розуміння суті і потреб забезпечення сталого розвитку робить саме планування неефективним, а 100% бюджетне фінансування виконання планів не забезпечує оптимальних фінансових стратегій. Непродуктивно використовуються іноземні гранти та міжнародні проекти технічної допомоги України.

I. PROBLEMS AND OBSTACLES: A GENERAL OVERVIEW

An adequate environmental policy can be developed and implemented only in the context of sustainable development. Currently, sustainability is still perceived by the majority of Ukrainian political decision-makers and managers as referring only to economic stability, independent from environmental conditions and democratic factors, which - in practice - are interrelated. Such an approach is a simplistic and even primitive perception of sustainable development. The need for the implementation of sustainable development principles is only formally recognized at the government level - generally reflected in a few Cabinet of Ministers documents and political confirmation at the Johannesburg Summit in 2002. In practice, Ukrainian society faces negative trends and artificial subjective obstacles that paralyze Ukraine's progress towards sustainability.

National level declarations could be useful only in conjunction with appropriate regional policies. Local environmental action plans are developed systematically in all administrative regions of Ukraine and must be an essential part of regional sustainable development strategies. Unfortunately, these plans are developed on the basis of out-dated methodology and within the parameters of overly-centralized and inflexible administrative system mechanisms. As a result, these plans are scarcely efficient in an economy in transition.

The lack of a clear vision of the needs of sustainable development makes these planning efforts unproductive, while 100% of the budget financing of these plans does not guarantee optimal financing of their implementation. Further, international technical assistance projects and grants have been used inefficiently.

The necessary pre-conditions for the practical implementation of sustainable development

Необхідними передумовами для практичного застосування стратегій сталого розвитку є безумовна прозорість процесів ухвалення рішень, посилення самоврядування, необоротність інших демократичних трансформацій. Демократична децентралізація державної влади в Україні могла б допомогти у вирішенні зазначених проблем, але адміністративне реформування на національному і регіональному рівнях поки що не дає позитивних результатів.

Розглядаючи проблеми децентралізації влади, необхідно зважати на наступні перешкоди:

- слабкість законодавчого забезпечення, структур і встановлених процедур взаємодії між центральними і регіональними адміністративними органами;
- неадекватність підходів до питань бюджетної і фінансової децентралізації;
- недостатня прозорість суспільної адміністративної системи і низький рівень залучення громадськості до процесів прийняття рішень (попри ратифікацію Орґуської Конвенції).

Надто слабким є зв'язок між структурними рішеннями направленими на адміністративні реформи на національному і регіональному рівнях, а стан розробки і забезпечення належного курсу регіональних інституцій щодо розвитку власної політики в царині екології не відповідає реальним потребам. Очевидною є недостатність прозорого відображення національної і регіональної екологічної політики на регіональному рівні.

Крім того, слід наголосити, що:

- нез'ясованими є мандати і перспективи місцевих органів з питань захисту довкілля в процесі децентралізації державної влади;
- виявляє себе інертність традиційного екологічного планування на місцевому рівні і недостатність досліджень, необхідних для обґрунтування тактичних дій, запровадження новаторських підходів;
- явно обмеженим є застосування нових інструментів екологічної політики, які

strategies are complete transparency in decision-making, strengthening of self-governance, and irreversibility of other democratic transformations. Democratic government decentralization in Ukraine could be helpful to overcome the above-mentioned problems, but administrative reform both at the national and regional levels has not yet produced positive results.

The following problems should be considered as obstacles in the context of government decentralization:

- weak legislative framework and lack of established procedures of co-operation between central and regional administrative bodies;
- inadequate approach to budgetary and fiscal decentralization;
- lack of public administration transparency and insufficient public participation in decision-making (despite the ratification of Aarhus Convention).

The linkages are too weak between the structural decisions directed at administrative reforms at the national and regional levels. The policy-making capacity of regional institutions in the sphere of regional environmental policy development is also inadequate. The lack of a clear delineation between national and regional environmental policies at the local level is obvious.

In addition, the following factors should be highlighted:

- unclear mandate and objectives of local environmental authorities in the process of government decentralization;
- inertia of traditional environmental planning at the local level and a lack of tactical research and innovative methods;
- limited adoption of new local level environmental policy tools, applicable to economies in transition;
- weak economic mechanisms of natural resource utilization;

- можуть бути використані на місцевому рівні в період переходу до ринкової економіки;
- залишаються малодієвими економічні механізми регулювання природокористування;
 - є недостатньою кількістю кваліфікованих кадрів, необхідних для успішного розвитку регіональних екологічних реформ, на нижньому і середньому рівнях в усіх органах місцевої влади. Ситуація ускладнюється слабкістю системи підвищення кваліфікації персоналу на місцевому рівні.

Під прикриттям так званої „адміністративної реформи” часто робляться нелогічні і непрогнозовані кроки. Найбільш очевидною помилкою є поділ Міністерства екології та природних ресурсів на Міністерство охорони навколишнього природного середовища і Державний Комітет з природних ресурсів, що був здійснений в 2003 році. Але під час попередньої реорганізації управління в природоохоронній сфері в кінці 1999 року, коли захист навколишнього середовища і управління ресурсами входили в компетенцію одного Міністерства, були сформовані важливі передумови для переходу до сталого розвитку, що не знайшли використання за нового стану справ.

Пасивність місцевої влади у справі розробки планів регіональних екологічних дій та їхнього практичного виконання спричинена, зокрема, відсутністю довгострокових стратегій сталого розвитку скерованої на розв’язання екологічних та соціально-економічних проблем на місцевому рівні. Також необхідно додати нерозвиненість інструментів планування регіональної екологічної політики, недостатнє розуміння значення ефективної екологічної політики та її результатів для планування стратегій соціально-економічного просування і формування належних передумов для сталого розвитку. Наслідком такого стану речей є традиційна сконцентрованість на „невідкладних” діях спрямованих на вирішення

- shortage of skilled field and middle level personnel among the local authorities needed for the successful development of regional environmental reforms. The situation is worsening even more due to the weakness of the continuing education and training system for local environmental personnel.

Unpredictable and illogical steps were taken sometimes under the umbrella of so-called ‘administrative reform’. The most evident mistake was the division of the Ministry of Ecology and Natural Resources into the Ministry of Environmental Protection and the State Committee on Natural Resources in 2003. The previous reorganization of the environmental management sphere at the end of 1999, when environmental protection and resource management were part of the same Ministry, provided important preconditions for sustainable development that do not exist under the new conditions.

The passivity of local authorities in the development and implementation of regional environmental action plans is caused mainly by the lack of a long-term policy to address environmental, social and economic issues at the local level. Other factors that induce the passivity of local administration are: underdeveloped planning tools for regional environmental policy, lack of understanding of the importance of efficient environmental policy and its impact on social and economic development planning, and the creation of necessary preconditions for sustainable development. The result is the implementation of ‘urgent’ actions to address emerging environmental problems instead of the development of a long-term environmental policy.

Significant problems are also caused by the present inefficient system of environmental compliance at the local level. Among them we have highlighted the following:

- low level of requirements of environmental protection agencies to non-compliant facilities;

найнагальніших екологічних проблем замість здійснення довгострокової послідовної екологічної політики.

Також багато проблем виникають через сучасну неефективну систему забезпечення виконання природоохоронних зобов'язань на місцевому рівні. Серед них ми виділяємо:

- низький рівень вимогливості органів екологічного контролю щодо несумлінних підприємств,
- використання застарілих організаційних технологій місцевими природоохоронними структурами,
- недостатність методологічної та управлінської підтримки дій місцевих природоохоронних органів,
- консервативність самої системи організації цих органів, що уповільнює реформування механізмів діяльності в умовах переходу до ринкової економіки і здійснення суттєвих якісних та структурних змін в функціонуванні контрольованих підприємств,
- розмаїття наявних технологій і виробничих процесів в поєднанні із організаційно-технічною неготовністю місцевих природоохоронних органів до адекватної оцінки їхньої екологічної безпечності,
- зростаючу кількість приватних підприємств, які уникають належної відповідальності за невідповідність екологічним вимогам.

Незважаючи на формальні соціально-економічні і політичні зміни останніх років, досі важко розвивати необхідні форми та напрямки партнерства. Традиційні підходи успадковані від старої командно-адміністративної системи. Плани діяльності розробляються за консервативною моделлю, без горизонтальної, внутрішньо залежної взаємодії.

Проблема пов'язана, зокрема, із такими факторами:

- необхідність прояснення ролей і прагнень органів місцевої влади в організації ши-

- application of obsolete organizational arrangements and operation technologies by local environmental protection agencies;
- insufficient methodological and managerial support to regional environmental protection agencies;
- traditionalist system of environmental protection agencies that hinders procedural reform of operational mechanisms in the condition of transition to market economy and an implementation of substantial quality and structural changes of monitored facilities;
- lack of technical and administrative capacity of local environmental protection agencies to evaluate adequately their environmental safety of a large variety of production technologies and processes;
- growing number of private enterprises that are not made accountable for non-compliance with the environmental legislation.

Despite the formal socio-economic and political changes of previous years, it is still difficult to develop a coalition of stakeholders and real stakeholder partnerships. So far, the traditional model is used, inherited from the old command and control practices. Plans are developed in a conservative pattern, without horizontal and internal cooperation.

In particular, the problem is connected with the following factors:

- the need for clarification of the roles and objectives of local authorities in organizing a broad democratic process for the development of local environmental action plans, while taking into account sustainable development requirements.
- the need for involvement of all interested and skilled experts, in particular, medical doctors for the assessment of the scope and nature of the environmental and related risks;
- the need for involvement of all interested non-governmental organizations;
- the underestimated importance of encourag-

рокого демократичного процесу для розвитку планів місцевих екологічних дій із урахуванням вимог сталого розвитку;

- потреба широккого залучення всіх зацікавлених і професійних експертів, зокрема, практикуючих лікарів для належної оцінки характеру і масштабів екологічних та пов'язаних із ними ризиків;
- потреба залучення всіх зацікавлених неурядових організацій;
- недооцінка важливості заохочення місцевих фінансових інститутів до участі в економічно ефективних екологічних проєктах;

З іншого боку, існує неадекватна наукова і методологічна база забезпечення участі суб'єктів природоохоронної діяльності для практичного розвитку і використання регіональних стратегій сталого розвитку і планів екологічних дій. Отже, не так вже й дивно, що екологічна політика на обласному рівні видається нечіткою. Очевидним є розходження між екологічною політикою центру, який здебільшого сприймає (хоч і формально) нові тенденції та підходи, програми долучення до позитивного досвіду, та безнадійно застарілими регіональними стереотипами.

Екологічно значущі урядові плани та ініціативи лише в найзагальніших рисах враховуються менеджментом регіонального та місцевого рівня. Однак і самі ці плани лише віддалено нагадують Йоганнесбурзькі рекомендації і не враховують, як правило, міжнародний досвід. Держава демонструє стійку неспроможність триматися пріоритетів середньо- і довгострокового сталого розвитку. Досі не існує достатніх критеріїв та методологічного підґрунтя для класифікації пріоритетності екологічних проблем, відчутна нестача доречних інструкцій і загальних методологічних настанов, так само як і спеціальних настанов, обґрунтування і тлумачення основних принципів. Існує велика потреба в добре зорганізованій системі післядипломної підготовки фахівців з питань екології в сфері стратегічного пла-

ing local financing institutions to participate in economically-viable environmental projects.

On the other hand, the current scientific and methodological basis fails to ensure the participation of environmental protection stakeholders in the practical development and implementation of regional sustainable development strategies and environmental action plans. Thus, it is not surprising, that oblasts environmental policy is still unclear. There is an evident gap between the new environmental policies of the 'center' that understands (at least formally) new trends and approaches and tries to associate itself with positive experience, and the hopelessly outdated regional stereotypes.

Environmentally significant governmental plans and initiatives are rarely considered by the regional and local management. Moreover, those plans poorly reflect the Johannesburg recommendations and usually do not take into account foreign experience. The state demonstrates a chronic inability to adhere to medium and long-term environmental and sustainable development priorities. There are: insufficient criteria and methodological process for ranking priority environmental problems, a lack of relevant regulations and methodological manuals, as well as a lack of specialized guidelines, substantiation and interpretation of basic principles. A strong, well-organized system is needed for post-graduate training of environmental specialists in the sphere of strategic planning, in particular, the incorporation of well-tested procedures and skills for interdisciplinary and inter-sectoral cooperation.

One of the most crucial problems on the road to sustainable development, both at national and regional levels, is the inability to analyze environmental problems with the application of economic analysis tools. In the transition to a market economy, the general commitment of the state to

нування, котре потребує, зокрема, використання добре перевірених процедур і навичок міждисциплінарного і міжгалузевого співробітництва.

Однією з найбільш критичних проблем на шляху до сталого розвитку як на національному, так і регіональному рівнях є неспроможність оцінювати екологічні проблеми з використанням інструментів економічного аналізу. Загальна готовність держави до організаційного планування довгострокової природоохоронної діяльності із урахуванням потреб сталого розвитку в умовах переходу до ринкової економіки дуже низька. Це спричинено неспроможністю спланувати реальну економічну і фінансову підтримку місцевим екологічним діям і заходам в умовах переходу до ринкової економіки та невідповідного і непорядкованого застосування фінансових і економічних механізмів для розвитку та впровадження соціально-економічних реформ.

Нові економічні механізми та інструменти екологічної політики досі запроваджуються з недостатньою узгодженістю, надто повільно і неповно. Вони рідко орієнтовані на розгляд актуальних проблем міст і регіонів. Навіть менеджмент вищого рівня виявляє потребу в умінні використовувати подібні економічні інструменти як дієві і прибуткові.

Нові механізми фінансової підтримки екологічної діяльності в умовах переходу до ринкової економіки не розвиваються. Майже не відчувається вплив нових підходів до подолання нестачі ресурсних джерел, гармонізації екологічних і економічних інтересів. Наприклад, такий перспективний інструмент як екологічна конверсія зовнішнього боргу (або - обмін "борги за природу") не був використаний попри декілька спроб Міністерства екології і природних ресурсів задіяти цей механізм. В той же час, Йоганнесбурзький План Дій розглядає його як один із найбільш перспективних для використання в державах з перехідною економікою.

long-term environmental planning and to taking into account sustainable development needs is low. It is caused by the inability to plan for realistic economic and financial support for local environmental actions and measures and by the inadequate and erratic application of financial and economic mechanisms to the development and implementation of social and economic reforms.

New economic mechanisms and economic tools of environmental policy are still introduced with insufficient co-ordination, in a slow and fragmented manner. They are rarely applied to address the critical problems of cities and regions. Even top management needs relevant skills to be able to apply innovative efficient and profitable economic tools.

The mechanisms of financial support for environmental activities in economies in transition are underdeveloped. The impact of new approaches to overcoming the lack of resources and to harmonization of environmental and economic interests is minimal.

For example, an innovative tool such as the environmental conversion to external debts ('debt-for-environment swap') was not implemented despite the few attempts of the Ministry of Ecology and Natural Resources to put that mechanism into practice. Meanwhile, the Johannesburg Action Plan considers that mechanism as the most efficient for economies in transition.

Regional environmental activities are financed predominantly from the state budget. The financial normative requirements do not allow local authorities to tap the full potential of other funding sources. In addition, outdated administrative programmes cannot guarantee an efficient use of available funds.

Despite the steadily declining environmental investments and the lack of investment-based tools for addressing the local environmental problems,

Екологічні дії на місцевому рівні фінансуються переважно з державного бюджету. Нормативні чинники фінансового забезпечення не дозволяють використовувати потенціал інших джерел повною мірою, а застарілі адміністративні програми не можуть гарантувати ефективне використання наявних грошових фондів. Спостерігається небажання запровадження фінансових механізмів, заснованих на ринкових засадах, на фоні постійного зменшення інвестицій в природоохорону і недостатнього обсягу базисних інвестиційних засобів подолання існуючих екологічних проблем на місцевому рівні. Не розвинуті чинники підтримки ефективності економічно життєспроможних екологічних проєктів.

В цьому контексті також треба наголосити на наступних проблемах:

- недостатній рівень обізнаності менеджменту із класичним циклом програм та проєктів;
- невідповідність багатьох проєктів вимогам національної законодавчої бази з питань доступу до внутрішніх та іноземних інвестицій;
- недостатній досвід використання програм фінансування проєктів за рахунок власних та іноземних капіталовкладень;
- недостатність досвіду успішного впровадження економічно життєспроможних і екологічно важливих інвестиційних проєктів.

Існуючі екологічні фонди і механізми продуктивного фінансового управління в екологічних фондах **здійюються** дуже неефективно. Також влада часто виявляє недооцінку можливої ролі забруднюючих підприємств для подолання екологічних проблем.

Здебільшого непродуктивне використання міжнародних технічних допоміжних проєктів і грантів є досить болючою проблемою. Рекомендації і результати досліджень, здійснених в рамках міжнародних проєктів і програм, майже не застосовуються в подальшій практиці. Пілотні проєкти зазвичай

there is evident reluctance to introduce market-based financial mechanisms. The support of economically-viable environmental projects is undeveloped.

In this context, the following problems should also be highlighted:

- lack of management knowledge of the traditional project cycle;
- failure to meet the national requirements to access to domestic and foreign investments;
- lack of project financing experience in using domestic and foreign investments;
- lack of experience in successful implementation of economically viable and environmentally significant investment projects.

Existing environmental funds and mechanisms for efficient financial management in environmental funds are used inefficiently. Also, authorities often underestimate the possible role of polluting enterprises in the overcoming of local environmental problems.

The inefficient application of international technical assistance projects and grants is a painful problem. The research results and recommendations performed within the international projects and programmes are rarely taken into account in subsequent practice. Pilot projects usually remain as single examples of implementation of modern tools for environmental and economic harmonization. There are no convincing examples of self-sustaining environmental and sustainable development initiatives within the framework of international programmes and projects.

On the other hand, regional/local governing bodies usually take the passive position on the issues of the development of international environmental co-operation. They demonstrate an inadequate level of proficiency to pursue partnerships and do not consider all development possibilities for cooperation.

залишаються одиничними прикладами використання сучасних інструментів гармонізації екологічних та економічних інтересів. Не існує переконливих прикладів самопідтримки ініціатив ефективної природоохорони та стійкого розвитку започаткованих в рамках міжнародних програм та проєктів.

З іншого боку, урядові органи регіонального/місцевого рівня часто пасивні у питаннях розвитку міжнародного екологічного співробітництва, виявляючи недостатню кваліфікацію в процесі підтримки партнерських відносин, не враховуючи весь спектр можливостей розвитку продуктивної співпраці.

Є загалом недостатнім рівень обізнаності на місцевому рівні із сферою міжнародної співпраці з питань глобальних, регіональних чи транскордонних екологічних проблем. Інформаційна підтримка з боку центральної влади досить слабка. Тому не використовуються можливості залучення місцевих суб'єктів до діяльності під патронатом міжнародних конвенцій і міжнародних організацій, розвитку співробітництва на регіональному рівні, залишається незадовільним розуміння на місцевому рівні зобов'язань і можливостей, що випливають із конвенцій, які були ратифіковані Україною.

Попри формальне визнання цінностей громадянського суспільства, досі існує недостатнє розуміння місцевою і регіональною владою ролі неурядових організацій в контексті реалізації планів місцевої екологічної діяльності Місцевим Радам, регіональним управлінням Міністерства охорони навколишнього природного середовища важко долати бюрократичну протидію запровадженню оновлених організаційних і методологічних підходів з боку місцевих адміністрацій. Не є системною діяльністю щодо залучення суб'єктів громадянського суспільства до розгляду екологічних проблем і започаткування багатосторонньої співпраці з метою їхнього вирішення за участі влади, академічних кіл, неурядових організацій, бізнесменів, підприємств-забруднювачів.

At the local level, the awareness of potential spheres of international cooperation on global, regional or transboundary environmental problems is insufficient and information support from central authorities is weak. Thus, opportunities are missed for local involvement in activities provided under the umbrella of international conventions and international organizations for the development of regional cooperation. At the local level, awareness of the commitments and conditions of implementation of the conventions that have been signed/ratified by Ukraine is still insufficient.

In the implementation of local environmental action plans, local and regional authorities still do not recognize the role NGOs could play. Local councils and regional departments of the Ministry of Environment hardly overcome the bureaucratic resistance of local administrations to introduce innovative organizational and methodological approaches. Unsystematic efforts are shown with respect to the involvement of stakeholders in addressing environmental problems and the creation of multilateral partnerships to solve environmental problems with the participation of authorities, academia, non-governmental organizations, businesses, and sources of pollution.

There is a need to improve access to environmental information, particularly, to consider public discussion around the possible destruction of the Danube biospheric natural preserve with the building of the Danube-Black Sea shipping channel, despite Ukraine's commitments under the Aarhus Convention ratification and special laws and ministerial regulations for cooperation between NGOs and governing authorities. NGOs are mainly segregated from participation in the planning and decision-making process for sustainable development and other significant environmental issues. Only a few individual examples show governmental bodies considering results from the monitoring and evaluation

Попри ратифікацію Оргузької Конвенції і ухвалення спеціальних законодавчих актів щодо співробітництва між НУО і урядовою владою, існує потреба вдосконалення доступу до екологічної інформації, особливо з огляду на дискусії навколо можливого руйнування Дунайського природного біосферного заповідника через створення судноплавного каналу Дунай-Чорне море. Неурядові організації головним чином ізольовані від участі в процесі планування і прийняття рішень стосовно вагомих екологічних питань і сталого розвитку. Існують лише поодинокі приклади того, як урядовими структурами враховуються дані моніторингу і оцінки діяльності державної влади в сфері екологічної політики, отримані від НУО.

Останнє, але не найменш важливе: є ослабленими зв'язки між регіональними екологічними планами дій та іншими секторальними регіональними програмами. Вони не завжди узгоджені з відповідними рішеннями і програмними документами національного рівня. Механізми врахування екологічних чинників в стратегіях соціально-економічного розвитку та суто промислових планах надзвичайно нерозвинені. Недостатність практики використання інтегрованих індикаторів сталого розвитку робить більшість спроб захисту довкілля неефективними і позбавленими громадського розуміння.

of state environmental policy activities obtained by NGOs.

Lastly, linkages between regional environmental action plans and other sectoral, regional programmes are weak. The plans are not fully coordinated with appropriate decisions and programme documents at the national level. The mechanisms integrating environmental concerns into social and economic development strategies and industry-specific strategies are extremely poor. The lack of experience in the application of integrated sustainable development indicators leads to inefficient environmental protection efforts that are devoid of public understanding.

■

II. ПРІОРИТЕТИ ЕКОЛОГІЧНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ТА ПОЛІТИКИ СТАЛОГО РОЗВИТКУ

Враховуючи окреслені вище проблеми можна рекомендувати сконцентрувати увагу на наступних пріоритетах для покращення стану справ в сфері екологічної політики і політики планомірного розвитку на регіональному рівні:

1. Екологічна узгодженість (гармонізованість):
 - запровадження нового організаційного устрою і технологій для забезпечення екологічної узгодженості різних форм суспільної діяльності;
 - перехід від оцінки екологічного тиску значною кількістю експертиз до моніторингу кількісної екологічної якості показників на регіональному/місцевому рівні;
 - підвищення загального значення і відповідальності екологічного оцінювання;
2. Розвиток екологічної регіональної політики спрямованої на забезпечення сталого розвитку:
 - оптимізація регіональної політики в сфері захисту довкілля і управління природними ресурсами, за врахування регіонально-специфічних цілей та пріоритетів, на основі програмних документів і в зв'язку з рекомендаціями Йоганнесбурзького Саміту;
 - координація екологічної регіональної політики в контексті національних пріоритетів, забезпечення транскордонності розвитку екологічної регіональної співпраці і доступу до впливу на процес всіх задіяних суб'єктів.
3. Програмна діяльність:
 - Розвиток і запровадження місцевих екологічних планів дії і планів дії планомірного розвитку за новою методологічною базою і організаційним устроєм, що включає:
 - запровадження нових організаційних засобів та стимулів для розвитку парт-

II. PRIORITIES OF REGIONAL ENVIRONMENTAL AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT POLICY

Taking into account the above mentioned problems, to improve regional environmental and sustainable development policy, the following priorities are recommended focus points:

1. Environmental coordination (harmonization):
 - introduction of a new organizational system and techniques to ensure environmental coordination of various community activities;
 - transition from an evaluation of environmental pressure by the number of inspections to monitoring of quantitative environmental quality of indicators at regional/local level;
 - enhancement of the roles and responsibilities of environmental assessments.
2. Development of regional environmental policies to address sustainability needs:
 - to optimize regional policies in the sphere of environmental protection and natural resource management by taking into account region-specific objectives and priorities, based on national sustainable development programme documents and the Johannesburg Summit recommendations;
 - to co-ordinate regional environmental policies in the context of national priorities to ensure development of trans-regional environmental cooperation and to provide access to the process to all stakeholders.
3. Programme activities:
Development and implementation of local environmental and sustainable development action plans following new methodologies and organizational systems, including:
 - introduction of new organizational systems and partnership incentives in addressing environmental problems with the participation of

нерських відносин спрямованих на вирішення екологічних проблем за участі державних органів (міністерств, адміністрацій), представників місцевих Рад, бізнесменів та бізнес-асоціацій, підприємств-забруднювачів, тощо;

- застосовувати нові методологічні підходи до визначення пріоритетів сталого розвитку і формувати екологічні стратегії, враховуючи місцеві особливості;
- розширювати використання економічних методів для аналізу екологічних проблем;
- забезпечити фінансовою підтримкою екологічну діяльність регіонального рівня з використанням ширшого спектру ринково орієнтованих інструментів (державний бюджет, місцевий бюджет, екологічні фонди, фонди забруднювачів, позики, гранти, інвестиції, різні форми міжнародної допомоги);
- ввести ринково орієнтовані, відкриті для громадськості механізми управління для наповнення і використання екологічних фондів;
- розвивати адміністративні, організаційні, правові, економічні і процедурні механізми для інтеграції екологічної діяльності і проектів в соціально-економічні плани розвитку на регіональному/місцевому рівнях.

4. Ініціювання діяльності спрямованої на забезпечення передумов екологічно збалансованого, сталого розвитку регіону (області, міста) шляхом:

- призначення посадовців відповідальних за дотримання принципів сталого розвитку на місцевому рівні;
- організації і проведення тренінгів з питань сталого розвитку (включаючи підвищення кваліфікації) для державних службовців;
- розробки концепцій, програм і планів діяльності з питань сталого розвитку в регіональному/місцевому вимірі.

5. Залучення громадськості до розгляду екологічних проблем регіону (міста) шляхом:

- розширення можливостей для співробіт-

state agencies (ministries, administrations), representatives of local councils, businessmen and business associations, polluting enterprises, etc.);

- to apply new methodologies to identify sustainable development priorities and to develop environmental strategies accounting for local specifics;
- to expand the application of economic methods for analysis of environmental problems;
- to ensure financial support for regional environmental activities, using a broader range of market-oriented tools (the state budget, local budgets, environmental funds, polluters' own funds, loans, grants, investments and various forms of foreign assistance);
- to introduce market-oriented and transparent management mechanisms to secure and disburse environmental funds;
- to develop administrative, organizational, legal, economic and procedural mechanisms for integration of environmental activities and projects into regional social and economic development plans.

4. Introduction of a process to ensure the establishment of preconditions for an environmentally-balanced regional (oblast, city) sustainable development through:

- appointment of responsible officials for the implementation of local sustainable development policies;
- organization and implementation of sustainable development training (including refresher courses) for governmental officials;
- development of concepts, programmes and action plans on regional sustainable development.

5. Enhancement of public participation in addressing regional (city) environmental problems through:

- development of partnership opportunities between local authorities and environmental NGOs;

- ництва місцевої влади і екологічних неурядових організацій;
- забезпечення реального залучення громадськості до процесу підготовки й ухвалення рішень з питань природоохорони, організація різноманітних акцій з метою залучення громадськості до розгляду, вивчення і розв'язання екологічних проблем;
 - підтримка систем поширення інформації з екологічної проблематики, національної екологічної політики, якості довкілля і ефективності діяльності уряду в сфері захисту і використання природних ресурсів;

Діяльність ПРООН/МПСР може сприяти досягненню цілей, зазначених вище шляхом запозичення найкращої практики, компетентно створених механізмів, посилення міжсекторального співробітництва, мобілізації громадської діяльності і добре перевірених сучасних методологічних підходів (їхня придатність повинна визначатись на індивідуальній основі, залежно від умов).

- ensuring public participation in the decision-making process of environmental issues, as well as ensuring public involvement in reviewing, studying and resolving environmental problems.
- supporting a system of dissemination of information on environmental problems, national environmental policies, environmental quality and efficiency of governmental actions in the sphere of environmental protection and natural resources utilization.

The UNDP/MSDP activities will help to achieve the above mentioned goals by sharing best practices, capacity building mechanisms, strengthening of inter-sectoral exchanges and cooperation, public activity mobilization and implementation of well-tested modern methodological approaches (their applicability will be evaluated on individual base, depending upon real circumstances).

■