

УДК 351.82:504

ДЕЯКІ ПИТАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ЕКОЛОГІЧНІЙ ГАЛУЗІ

Гулак О.В., кандидат юридичних наук, доцент
Стоцька Л.А.

Національний університет біоресурсів і природокористування України

Досліджено теоретичні та правові аспекти реалізації державної політики у сфері оптимізації стану навколишнього природного середовища. Розглянуто необхідність удосконалення механізму державного управління в екологічній галузі. Проведено порівняння організаційно-правових засад управління у сфері екології ще до функціонування України як незалежної держави і на сучасному етапі розвитку нашої країни.

Постановка проблеми. У сучасних умовах, коли екологічна криза охопила весь цивілізований світ, охорона навколишнього природного середовища набула пріоритетного й дуже актуального значення.

Із перших днів утворення незалежної держави України проблеми екологічної безпеки займали в ній надзвичайно важливе місце. Безумовно, питання збереження природи і поліпшення якості навколишнього середовища турбують усі без винятку країни та й загалом усе суспільство. Напевно, правильним буде ствердження, що саме ці питання тепер є найактуальнішими для світової громадськості, а отже, такими, що, передусім, об'єднують різні держави, культури, народи і спільноти з різноманітними й часто протилежними інтересами та поглядами. Все ж, що стосується нашої країни, питання, які розглядаються, насамперед, пов'язані з Чорнобильською катастрофою, відсутністю в радянські часи нагляду за екологічною ситуацією та, зрештою, недостатнім рівнем державного управління в

екологічній галузі вже на сучасному етапі розвитку нашої країни.

Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій. Зазначена проблематика досліджувалася у наукових працях українських вчених-правознавців — В.І. Андрейцева, Г.І. Балюк, Ю.С. Ковалевської, Л.П. Коваленко, А.В. Котелевець, В.І. Курила, І.А. Куяна, О.Я. Лазор, Н.Р. Малишевої, М.І. Малишко, К.А. Рябець, О.М. Хіміч, Ю.С. Шемшученка, В.В. Янчука. Окремі елементи аналізованої проблеми висвітлювалися в роботах В.В. Костицького, С.М. Кравченко, М.В. Краснової, В.Л. Мунтяна, В.К. Попова, Б.Г. Розовського, В.О. Чуйкова, В.С. Шахова, М.В. Шульги. Втім, нині існує потреба в удосконаленні як науково-практичних, так і суто світоглядно-теоретичних підходів щодо досліджуваної проблематики.

Мета статті — викласти теоретичні та правові аспекти реалізації державної політики у сфері оптимізації стану навколишнього природного середовища.

Виклад основного матеріалу.

Масштаби природно-ресурсного, інтелектуального й економічного потенціалу України, її геополітичне положення зумовлюють важливу роль держави у розв'язанні глобальних і регіональних екологічних проблем як на Євразійському континенті, так і в планетарному масштабі [1].

Питання взаємозв'язку людини й природи, їхніх стосунків щоразу більше привертають увагу в сучасному шаленому ритмі життя. Аналіз складного і багатоаспектного процесу взаємодії людини й природи, при якій обидві сторони виступають як альтернативні по відношенню одна до одної, показує неможливість позитивного розв'язання екологічних проблем. Фундаментальною умовою виживання людського суспільства є усвідомлення невіддільності людини від природи [4, с. 82] та глибокої відповідальності людства перед наступними поколіннями за ті умови, в яких муситимуть жити наші нащадки.

Нинішню екологічну ситуацію в Україні можна охарактеризувати як кризову, що формувалася протягом тривалого періоду, через нехтування об'єктивними законами розвитку і відтворення природно-ресурсного комплексу держави. Відбувалися структурні деформації народного господарства, за яких перевага віддавалася розвитку сировинно-видобувних, найбільш екологічно небезпечних галузей промисловості. Економіці країни притаманні велика питома вага ресурсомістких та енергоємних технологій, впровадження і нарощування яких здійснювалися «найдешевшим» способом — без будівництва відповідних очисних споруд. Це було можливим за відсутності ефективно діючих правових, адміністративних та економічних механізмів природоко-

ристування і без урахування вимог охорони довкілля [3].

Зазначені та інші соціальні фактори, зокрема низький рівень екологічної свідомості суспільства, часто брутальне нехтування розумінням обмеженості природоресурсного потенціалу загалом і правилами поведінки у природному середовищі зокрема стали основою погіршення екологічної ситуації в державі, збільшення кількості правопорушень проти довкілля. Ці чинники призвели до надмірного забруднення поверхневих і підземних вод, повітря й земель, нагромадження в дуже великих кількостях шкідливих, у тому числі високотоксичних, відходів виробництва.

Державне регулювання в цій сфері не може існувати без ефективної системи нагляду за станом середовища, тобто без системи постійно діючого моніторингу. Екологічний моніторинг довкілля є сучасною формою реалізації процесів екологічної діяльності за допомогою засобів інформатизації й забезпечує регулярну оцінку і прогнозування стану середовища життєдіяльності суспільства та умов функціонування екосистем для прийняття управлінських рішень щодо екологічної безпеки, збереження природного середовища і раціонального природокористування [3].

Екологічною особливістю нашої держави нині є масштабний рівень локальних кризових ситуацій, що часто переходить у загальнодержавний. А Чорнобильська катастрофа з її довготривалими медичними, економічними та іншими соціальними наслідками спричинила глобальну екологічну катастрофу міждержавного характеру. Кризові екологічні ситуації, що виникають через правопору-

шення проти довкілля, нагромаджуючись, призводять до значних демографічних ускладнень і біологічно-генетичної деградації суспільства.

Державна політика у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки реалізується через окремі міждержавні, державні, галузеві, регіональні й місцеві програми, які спрямовуються на втілення визначених нею пріоритетів.

У зв'язку з обмеженою можливістю фінансування всіх потреб країни, в тому числі й щодо підтримки екологічної рівноваги, тепер головне завдання держави полягає у визначенні пріоритетів, зокрема в цій галузі, винайденні реалістичних і дійових механізмів реалізації саме тих проблемних аспектів, що потребують негайного розв'язання. Передусім, слід зосередити увагу на тих засобах та механізмах, які б були надійною основою протидії правопорушенням у такій важливій сфері суспільних відносин, як екологічна. При цьому необхідно враховувати такі фактори, як погіршення стану здоров'я населення, спричинене значним забрудненням навколишнього середовища, та втрати народного господарства, викликані зниженням природного потенціалу.

Екологізація економіки та суспільної свідомості загалом не є абсолютно новою проблематикою. Практичне відображення екологічності тісно пов'язано, насамперед, із державним регулюванням природокористування. Нова в цій проблемі — еквівалентність обміну між державою, природою й людиною, що ґрунтується на законодавчих та організаційно-технічних рішеннях [3].

Збереження природи і поліпшення якості навколишнього середовища є пріо-

ритетними напрямками діяльності держави й суспільства. Сталий розвиток України, поліпшення якості життя і здоров'я її населення, а також забезпечення національної безпеки можливі лише за умови збереження природних систем, підтримки та поліпшення якості навколишнього середовища. Для цього необхідні формування і послідовна реалізація державної екологічної політики, що стосується розвитку всіх сфер життя країни і забезпечує впровадження принципів охорони навколишнього середовища та невиснажливого використання природних ресурсів у національну систему соціально-економічних відносин. Збереження і відновлення природних систем є пріоритетним напрямом діяльності держави при активній ролі всіх громадян [1].

Як зазначає К.А. Рябець [4, с. 83], сучасна система державного управління охороною навколишнього природного середовища та раціональним природокористуванням містить такі структурні підрозділи: облік природних ресурсів, аналіз стану навколишнього середовища і його можливі зміни під дією господарського розвитку; прогнозування та екологічне планування; матеріально-технічне забезпечення й фінансування природозахисних заходів; законодавство; органи державної влади в галузях охорони навколишнього природного середовища і раціонального використання природних ресурсів; екологічний контроль; наукові дослідження, екологічну освіту.

Головна умова ефективного здійснення екологічної політики держави — дотримання принципу рівномірного розвитку в усіх стратегіях і політиках, що розробляються для конкретних сфер і галузей державно-управлінських відносин.

Серед основних напрямів державної екологічної політики в Україні виділяють такі [4, с. 125]:

забезпечення безпечного для життя і здоров'я жителів нашої країни навколишнього природного середовища та раціонального використання її природних ресурсів;

удосконалення нормативно-правової бази, системи державного управління і контролю в екологічній сфері;

застосування заходів щодо протидії правопорушенням у цій сфері;

розроблення та запровадження ефективних методів профілактики порушень законодавства в галузі екології, підвищення рівня правової освіченості населення у цій сфері тощо;

запровадження дійових економічних механізмів стимулювання діяльності суб'єктів господарювання в дотриманні ними норм екологічного законодавства;

активна участь у міждержавному співробітництві в екологічній сфері.

Державне управління екологічною галуззю має спиратися на довготривалу стратегію, яка б враховувала сучасний стан навколишнього природного середовища, рівень розвитку економіки та соціальної сфери, технологій, суспільної свідомості, екологічної освіченості населення, необхідність удосконалення системи доступу до природних ресурсів, підвищення ефективності розподілу одержаних від їхньої експлуатації доходів тощо між різними верствами населення. При розробленні та реалізації зазначених заходів необхідно дотримувати положення статті 13 Конституції України, згідно з якою природні ресурси є об'єктами права власності Українського народу і кожний громадянин має право користуватися природни-

ми об'єктами права власності народу відповідно до закону.

Варто зазначити, що за часів незалежності України в галузях охорони навколишнього природного середовища та раціонального природокористування щодо вдосконалення роботи органів державної влади було зроблено немало. Але внаслідок різних причин набагато більше питань залишилися нерозв'язаними. Головною причиною цього є зведення діяльності природоохоронних і природоресурсних органів державної влади до видання різного роду дозволів та квот, а законодавче стимулювання для практичних зрушень відсутнє [4, с. 127].

Нині питання фінансування потреб екологічної галузі органи місцевої влади, на жаль, переважно розглядають за залишковим принципом. Як правильно зазначено [4, с. 143], ця проблема є суттєвою перешкодою для реалізації управлінських функцій державними органами управління природоресурсної та природоохоронної сфер. Необхідно враховувати, що видатки на екологічні потреби мають встановлюватися незалежно від того, чи є ця сфера прибутковою чи ні. Як і ряд інших сфер життєдіяльності людини, екологічна — одна з головних і є такою, на якій не можна економити, бо саме від неї залежить здоров'я майбутніх поколінь. Світовий досвід розвинених країн — яскравий приклад державних пріоритетів щодо цих питань, оскільки значні суми коштів навіть при дефіцитах бюджетів вкладаються ними у потреби екологічної галузі. Крім того, створюються численні державні та недержавні фонди, в яких акумулюються кошти для потреб екологічної галузі. Зокрема, В.Я. Шевчук, вказує, що «світова практика свідчить про

високу ефективність вкладень у національні екологічні проекти, які дають ефект, що в 10–15 разів перевищує ці вкладення порівняно зі шкодою, якої вдалося запобігти у результаті таких заходів» [5, с. 17].

В Україні система державного екологічного управління формується у поєднанні діяльності державних органів, які безпосередньо здійснюють управління зазначеною галуззю, органів місцевого самоврядування та громадських організацій. Таким чином, управління в сфері екології залежно від суб'єктів, що його здійснюють, можна поділити на державне, самоврядне і громадське. Визначальним, звичайно ж, має бути державне управління.

Висновки. Аналізуючи всі вищевикладені аспекти досліджуваної проблематики, зазначимо, що:

державна екологічна політика формує основні засади, на яких уже безпосередньо реалізується система державного управління охороною навколишнього природного середовища, що полягає у здійсненні в цій галузі функцій спостереження, дослідження, екологічної експертизи, контролю, прогнозування, програмування, інформування та іншої виконавчо-розпорядчої діяльності;

головною умовою ефективного здійснення екологічної політики держави є дотримання принципу рівномірного розвитку в усіх стратегіях і політиках, що розробляються для конкретних сфер і галузей, державно-управлінських відносин;

досягнення належного екологічного порядку — надзвичайно важливе завдання для українського суспільства, зважаючи на нинішню дуже складну екологічну ситуацію в Україні. Одним із найважливіших засобів реалізації державної політики у цій сфері є створення дійової та ефективною нормативно-правової бази, спроможної забезпечити функціонування екологічного правопорядку. Проте сучасний стан цього правового інституту значно відстає від потреб сьогодення. Він характеризується недостатньою систематизованістю законодавства, неповним урахуванням суб'єктів та об'єктів правопорушень, нечіткістю формалізації провадження у справах про адміністративні правопорушення;

аналіз нормативно-правової бази, яка регламентує відносини у галузі екології, показав, що вона містить ряд недоліків, серед яких можна, зокрема, виділити такі:

наявність значної кількості «відсильних» норм;

перевантаження нормативних положень суто декларативними позиціями;

тільки формальне навантаження деяких юридичних позицій;

відставання екологічних норм від розвитку суспільних відносин, насамперед економічних, промислових, ринкових тощо, відставання від наукового розвитку та суперечливість із позицій практичної доцільності.

Список літератури

1. Міністерство охорони навколишнього природного середовища : проект закону / режим доступу : <http://www.ProektZakonNazEkPol110609.rar>
2. Мірошниченко О.С. Адміністративно-правові засоби охорони земельних відносин в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07. — Х., 2005. — 20 с.

3. Організаційна система управління природокористуванням України : режим доступу : <http://www.osvita.org.ua/referat/ecology/31>

4. *Рябець К.А.* Адміністративно-правове регулювання екологічної діяльності: дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07 / К.А. Рябець. — К., 2006. — 204 с.

5. *Хорунжий В.П.* Від шкідливості — до корисного // Еколог. вісн. — 2003. — № 3—4. — С. 17—20.

* * *

Исследованы теоретические и правовые аспекты реализации государственной политики в сфере оптимизации состояния окружающей природной среды. Рассмотрена необходимость совершенствования механизма государственного управления в экологической отрасли. Проведено определенное сравнение организационно-правовых основ управления в сфере экологии еще до функционирования Украины как независимого государства и на современном этапе развития нашей страны.

* * *

Studied theoretical and practical aspects of the implementation of the state policy in the field of optimization of the state of the environment. Around the need to improve the machinery of government in the environmental industry. Conducted some comparisons institutional framework of governance in the field of ecology is to the functioning of Ukraine as an independent state, and at the present stage of development of our country.