

ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ МЕХАНІЗМІВ ЗАХИСТУ ДОВКІЛЛЯ В УМОВАХ ЕКОНОМІЧНОЇ КРИЗИ

Узагальнено механізми захисту навколишнього природного середовища і доведено значущість правового механізму захисту довкілля в умовах економічної кризи.

It is made generalization of mechanisms of environmental protection and is proved value of the legal mechanism protection of environment in condition of the economic crisis.

Охорона навколишнього природного середовища, раціональне природокористування та екологічна безпека завжди були актуальними для людства. Але сьогодні ці проблеми стають дедалі гострішими. Наслідки світової економічної кризи несприятливо позначилися на стані навколишнього природного середовища. По-перше, скоротилися витрати на природоохоронні заходи, тому що більшість коштів витрачається на подолання економічної кризи і підтримку населення в досить важкий фінансовий період. По-друге, збільшився об'єм використання природних ресурсів.

Потреба людини у сприятливому природному середовищі, достатній кількості та якості природних ресурсів та в екологічній безпеці є постійною. Але людина замислюється над станом довкілля, на жаль, тільки тоді, коли її матеріальні потреби вже задоволено. Тобто, тільки тоді, коли людина має все необхідне для гідного рівня життя, вона починає дбати про навколишнє природне середовище. Отже, принцип життєдіяльності людства такий: спочатку задоволення економічних потреб, потім – екологічних, культурних, моральних тощо.

Природне середовище – це єдине середовище, яке є сприятливим для життєдіяльності людини. Людина знаходиться в постійному взаємозв'язку з природою і в залежності від неї – людина дихає повітрям, використовує водні ресурси, вирощує на землі продукти споживання, користується надрами, тваринними і рослинними ресурсами. Але, разом з тим, людина постійно знищує те, що дає їй життя.

З кожним роком на Землі зростають темпи виснаження ґрунту. Зростає проблема дефіциту ґрунту, на якому вирощують продукти харчування. Це відбувається тому, що ґрунт потребує часу для відновлення, а з причини переваги економічних інтересів над екологічними фермери намагаються за короткий проміжок часу зібрати максимальний урожай. Тому фермери почали порушувати норми, які вимагають періодичного “відпочинку” ґрунту. Для підвищення врожайності в ґрунті почали додавати хімікати. У результаті таких дій зменшився поживний верхній прошарок ґрунту до глибини декілька сантиметрів. Іншими словами, фермери вирощують все більше і більше продуктів у ґрунті, в якому все менше і менше поживних речовин, заліза і мінералів. Замість цього ми споживаємо з продуктами харчування все більше хімікатів, які поступово руйнують здоров'я і життя людей. За невеликий проміжок часу ми не можемо спостерігати якісь зміни в нашому організмі внаслідок вживання небезпечних продуктів харчування, але з часом отруйні речовини накопичуються в організмі і спричиняють чисельні хвороби.

Ця проблема вже стала світовою “епідемією”. Бажання практично всіх держав світу, включаючи Україну, “нагодувати” всіх своїх громадян, призвело до нанесення значної шкоди здоров'ю нинішніх поколінь і передається у спадок майбутнім.

Наступна проблема – це якість атмосферного повітря, яким ми дихаємо. Відомо, що, не маючи змоги дихати повітрям, людина помирає. Але, маючи можливість дихати, ми не приділяємо достатню увагу якості атмосферного повітря, бо разом з киснем вдихаємо велику кількість шкідливих для життя і здоров'я речовин.

Забруднення навколишнього природного середовища взагалі і особливо атмосферного повітря відбувається з таких джерел: викиди від автотранспорту і стаціонарні джерела забруднення. За даними Міністерства охорони навколишнього природного середовища і Державного управління охорони навколишнього природного середовища в Харківській області, тільки на її території рівень забруднення атмосферного повітря за рік у середньому такий: викиди від автотранспорту – 160-180 тис. т, а викиди забруднюючих речовин від стаціонарних джерел забруднення – 142 тис. т.

Ураховуючи те, що з кожним роком кількість автотранспорту в Україні безупинно зростає, то можна зробити висновки, що рівень забрудненості від автотранспорту також має тенденції до зростання.

На території Харківської області розташовано багато стаціонарних джерел забруднення (промислові підприємства, підприємства з переробки, тимчасового зберігання та захоронення радіоактивних відходів, об'єкти зі зберігання пестицидів, спецзавод з термічної переробки побутових відходів, підприємства з виробництва хімічної продукції тощо). Це й свідчить про високий рівень викидів і скидів в атмосферне повітря. В умовах світової економічної кризи як в Україні взагалі, і на території Харківської області деякі промислові підприємства скоротили об'єм робіт, а отже, і викиди та скиди в атмосферне повітря. Але це не вирішило проблеми забруднення атмосфери.

Проблема є дуже актуальною і потребує негайного вирішення. Вирішити її, на нашу думку, можна за

допомогою ефективного правового механізму прийняття державно-управлінських рішень у цій сфері. По-перше, необхідно створити достатню законодавчу базу з регулювання проблем раціонального використання земельних ресурсів. По-друге, суб'єкти прийняття державно-управлінських рішень у цій сфері повинні відслідковувати порушення і приймати міри по їх усуненню.

Дослідження механізмів захисту навколишнього природного середовища проводилися такими вченими як В. Костицький, А. Орлов, Л. Бондар, В. Курзова, В. Гаврилов, С. Івановський та ін.

Проблеми прийняття управлінських рішень в екологічній сфері розглянуто в роботах М. Бринчука, Г. Мороз, Н. Малишевої, В. Костицького, С. Кравченко, О. Величко, Д. Зеркалова, Д. Скрильнікова, О. Багіна, Е. Позняк та ін. Наукові дослідження у сфері безпосередньо управлінських рішень проводили В. Бакуменко, А. Дегтяр, В. Малиновський, В. Голубченко, І. Шадрін, В. Тертичка, Б. Литвак та ін.

Метою дослідження є узагальнити існуючі механізми охорони довкілля і природокористування та довести, який механізм є найбільш ефективним у цій сфері.

Державне управління природокористуванням та охороною довкілля на сучасному етапі привертає все більшої уваги спеціалістів різних галузей, політиків, учених та громадськості. Причина такої підвищеної уваги полягає в тому, що від ефективності екологічного управління залежить, наскільки стан навколишнього природного середовища відповідає нормам і вимогам, які передбачено законодавством України та міжнародним законодавством для безпечного життя і здоров'я населення.

Сутність державного управління найбільш відображає його визначення як організуючий, спрямовуючий, координуючий і контролюючий вплив суб'єкта державного управління на об'єкт державного управління [3, с. 14].

Екологічне управління включає в себе управління охороною навколишнього природного середовища та природокористуванням. Охорона навколишнього природного середовища – це система державних і суспільних заходів (біотехнічних, технологічних, економічних, організаційно-правових та ін.), спрямованих на збереження та відтворення сприятливих природних умов. Таким чином, державне управління екологічною сферою – це сукупність державних заходів, спрямованих на раціональне природокористування, відтворення природних ресурсів та охорону довкілля, а також на дотримання норм і вимог чинного законодавства та захист прав і свобод громадян.

Природокористування – це користування природними об'єктами (в загальному розумінні), а в правовому розумінні природокористування включає землекористування, водокористування, користування надрами, лісокористування, користування рослинними ресурсами поза лісами, тваринним світом, атмосферним повітрям тощо. До кожного природного об'єкта застосовується своє правове регулювання [6, с. 63].

Відповідно до одного з підходів, екологічне управління – це діяльність щодо впорядкування суспільних відносин, тобто приведення їх до бажаного стану, який собі задумав суб'єкт управління [2, с. 16].

У даному випадку суб'єкт управління досліджує реальний (фактичний) стан об'єкта управління (суспільних екологічних відносин) і розробляє програму досягнення ідеального стану об'єкта управління (що визначається екологічним законодавством або іншими критеріями). Він впливає на реальний стан за допомогою функцій управління (які складають зміст управління), спираючись при цьому на ресурс влади.

В екологічному управлінні слід виділити три форми управління: правотворчу, правозастосовну і правоохоронну.

Правотворча форма управління відповідає за прийняття нормативних актів (визначає ідеальний стан об'єкту управління). На сучасному етапі екологічне законодавство України становить Закони України “Про охорону навколишнього природного середовища”, “Про екологічну експертизу”, “Про охорону атмосферного повітря”, “Про природно-заповідний фонд”, “Про тваринний світ”, “Про рослинний світ”, “Про екологічний аудит” “Про загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000 – 2015 роки”, Водний кодекс України, Земельний кодекс України, Кодекс України про надра та інші нормативні акти. Верховна Рада України ратифікувала багато міжнародних актів, таких як Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості у прийнятті рішень і доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля, Конвенція про оцінку впливу на навколишнє середовище у трансграничному контексті та ін.

Правозастосовна форма управління передбачає виконавчо-розпорядчу діяльність щодо виконання норм чинного екологічного законодавства, тобто представлена Кабінетом Міністрів України, Міністерством охорони навколишнього природного середовища та іншими центральними органами виконавчої влади, підрозділами місцевих державних адміністрацій, територіальні підрозділи спеціально уповноважених центральних органів виконавчої влади в галузі охорони довкілля та забезпечення екологічної та радіаційної безпеки, спеціальними підрозділами органів місцевого самоврядування. Посадові особи зазначених органів державної влади та місцевого самоврядування є суб'єктами прийняття державно-управлінських рішень у сфері природокористування і охорони навколишнього природного середовища.

Правоохоронна форма управління реалізується в застосуванні санкцій за порушення екологічного законодавства, тобто притягнення винних до відповідальності. Така форма управління здійснюється судом і правоохоронними органами.

Також необхідно виділити державно-правовий механізм екологічного управління, який є системою функціонування екологічного управління. Дана система складається з трьох груп засобів:

- правові засоби – екологічне право і законодавство;
- інституційні засоби – система державних органів управління;
- функціональні засоби – система функцій управління (зміст управління) [2, с. 18].

Правові та інституціональні засоби було висвітлено вище, тому пропонуємо більш детально зупинитися на функціональних засобах. Система функцій екологічного управління передбачена ст.16 Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища”. Функції управління – це основні напрямки діяльності державних, самоврядних та громадських об’єднань у сфері ефективного використання природних ресурсів, охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки [1].

У свою чергу функції управління в екологічній сфері поділяються на організаційні, попереджувально-охоронні та інші.

До організаційних функцій відносяться такі:

- просторово-територіального устрою об’єктів природи;
- обліку природних ресурсів;
- екологічного планування;
- прогнозування використання природних ресурсів та охорони довкілля;
- розподілу та перерозподілу природних ресурсів.

До попереджувально-охоронних функцій відносяться такі:

- нагляду (моніторингу) за використанням природних ресурсів та охорони довкілля;
- екологічного контролю;
- екологічної експертизи.

До інших функцій екологічного управління слід віднести:

- інформування про стан навколишнього природного середовища (екологічне інформування);
- стандартизації і нормування у сфері охорони довкілля;
- вирішення екологічних спорів.

З урахуванням вищевикладеного можна зробити такі висновки. По-перше, екологічне законодавство в Україні є достатньо розвиненим і поступово відбувається адаптація норм міжнародного права до чинного законодавства України. По-друге, управління у сфері охорони навколишнього природного середовища представляє досить розгалужена система органів державної влади та місцевого самоврядування. По-третє, система функцій екологічного управління представляє відносно вичерпний перелік напрямків діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування.

Але постає питання, чому існує така кількість екологічних проблем, погіршення стану навколишнього природного середовища, нерациональне використання природних ресурсів, чисельні порушення екологічного законодавства України? Отже, механізм захисту навколишнього природного середовища і рационального природокористування не спрацьовує.

Розглянемо господарський механізм в екологічній сфері. Загальні положення господарського механізму в екологічній сфері містяться у р. X Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища” від 25 червня 1991 р.

Господарський механізм в екологічній сфері – це закріплена законодавством система господарських функцій (заходів і стимулів), спрямованих на забезпечення охорони довкілля, екологічної безпеки та організацію рационального використання природних ресурсів.

Відповідно до ст. 41 Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища”, розрізняють такі заходи господарського механізму в екологічній сфері:

- екологічне оподаткування;
- екологічне податкове стимулювання;
- матеріальне заохочення;
- відшкодування екологічної шкоди;
- екологічне страхування;
- матеріально-технічне забезпечення [1].

Перші три заходи виконують функцію стимулювання. Останні три заходи виконують функцію економічного забезпечення.

У своїх наукових працях А. Орлов дослідив поняття еколого-правового механізму природокористування та охорони навколишнього природного середовища. На його думку, під еколого-правовим механізмом охорони навколишнього природного середовища слід розуміти прояв екологічних імперативів (вимог щодо дотримання тих або інших правил, наслідком порушення яких є притягнення до відповідальності) у системі еколого-правових норм і екологічних правовідносин. Конкретизуються екологічні імперативи в екологізованих правових нормах і нормативах з прив’язкою їх до певного виду діяльності або впливу на навколишнє природне середовище та у визначенні пріоритетів правового регулювання. Виконання всіх перелічених норм і нормативів забезпечується нормами-гарантіями. Вони передбачають економічні, організаційні, санітарно-гігієнічні, еколого-контрольні, юридичні та інші засоби впливу [5, с. 121-122].

Але найбільш докладно, на нашу думку, про захист довкілля і природокористування йдеться у дослідженнях В. Костицького, який виділяє економіко-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища. Указаний механізм складається з організаційно-правової, інституційної, функціональної та економічної (ресурсної) сторін (елементів).

Організаційно-правова сторона передбачає сукупність правових норм, які містяться у відповідних законодавчих актах, спрямованих на забезпечення охорони довкілля у правовій формі. Інституціональна сторона охоплює систему органів державної влади та місцевого самоврядування, які прямо чи опосередковано беруть участь в охороні довкілля відповідно до покладеної на них компетенції. Функціональна сторона – це сукупність функцій з охорони навколишнього середовища, що їх виконують зазначені органи в межах, установлених актами чинного законодавства. Економічна сторона – це сукупність економічних регуляторів, які визначені законодавством та спрямовані на забезпечення охорон довкілля [4, с.151, 189, 469].

Економіко-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища, запропонований В. Костицьким, найбільш цілісно відображає потреби в захисті екологічної сфери.

Але не слід забувати про прийняття державно-управлінських рішень в екологічній сфері. Такі рішення приймаються посадовими особами органів державної влади і органів місцевого самоврядування щодня. Від їх ефективності залежить як стан навколишнього природного середовища, так і задоволення екологічних потреб громадян, а також захист їх законних інтересів. Тому пропонуємо законодавчо закріпити перелік і послідовність етапів прийняття державно-управлінських рішень, посилити контроль за їх реалізацією та вдосконалити механізми участі громадськості у прийнятті таких рішень.

На нашу думку, в період економічної кризи слід особливо приділити увагу захисту навколишнього природного середовища і раціональному природокористуванню, а саме:

- посилити вимоги щодо вирубки зелених насаджень і будівництва екологічно небезпечних об'єктів на території України;
- збільшити санкції за порушення екологічного законодавства України;
- удосконалити земельну реформу в частині забезпечення земельного кадастру і посилити контроль за використанням, розподілом та перерозподілом земельних ресурсів;
- збільшити збір за викиди та скиди в атмосферне повітря;
- посилити охорону рослинного і тваринного світу та природно-заповідного фонду.

Зробивши узагальнення механізмів захисту довкілля, ми дійшли висновку, що кожен механізм має свої позитивні важелі впливу на сферу природокористування і охорони довкілля. Але майже в кожному з них – державно-правовому, економіко-правовому, організаційно-правовому, еколого-правовому є досить значущий аспект – правовий, що підтверджує наскільки значущим для охорони екологічної сфери є дотримання норм і вимог чинного законодавства України.

Світова економічна криза поступово зменшує свої оберти, а також мине криза і на Україні, але залишаться її наслідки, серед яких – негативний стан навколишнього природного середовища, виснаження природних ресурсів та порушення екологічної безпеки, тому дослідження в цій сфері будуть проводитися і надалі.

Література:

1. Закон України “Про охорону навколишнього природного середовища” від 25 червня 1991 р. // ВВР України. – 1991 – № 41. – Ст. 546.
2. Бондар Л. О. Екологічне право України : [навч. посіб.] / Л. О. Бондар, В. В. Курзова. – Х. : Ксилон, 2006. – 245 с.
3. Державне управління і менеджмент : [навч. посіб. у табл. і схемах] / [Г. С. Одінцева, Г. І. Мостовий, О. Ю. Амосов та ін.] ; за заг. ред. д-ра екон. наук, проф. Г. С. Одінцової. – Х. : ХарPI УАДУ, 2002. – 492 с.
4. Костицький В. В. Екологія перехідного періоду: право, держава, економіка (Економіко-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища в Україні) / В. В. Костицький ; Ін-т законодавчих передбачень і правової експертизи. – К. : УСП МСБ “Eusmeu”, 2003. – 772 с.
5. Орлов А. Н. Правові проблеми природокористування і охорони навколишнього середовища оздоровчих та рекреаційних місцевостей (на матеріалах Автономної Республіки Крим) : дис. ... : спец. 12.00.06 / А. Н. Орлов ; Таврійський національний університет ім. В. І. Вернадського. – Симферополь, 2005 – 205 с.
6. Юридический энциклопедический словарь / под ред. М. М. Богуславского, М. И. Козырь и др. – М. : Советская энциклопедия, 1987. – 527 с.

Надійшла до редколегії 28.12.2009 р.