

О. В. ОЛЕФІРЕНКО

## КОНЦЕПТУАЛЬНІ ОСНОВИ ФОРМУВАННЯ ЕКОЛОГІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

*Проаналізовано особливості становлення та здійснення екологічного управління в Україні. Розглянуто структуру екологічного управління. Обґрунтовано роль екологічного управління як засіб гармонізації екологічних, економічних і соціальних інтересів державі. Визначено ключові напрямки розвитку екологічного управління в Україні.*

**Ключові слова:** екологічне управління, управління охороною навколишнього середовища, відносини суспільство-природа, органи виконавчої влади, державна екологічна політика.

*The features of formation and implementation of ecological administration in Ukraine are analyzed. The structure of ecological administration is examined. The role of the ecological administration as a means of harmonizing ecological, economic and social interests of the state is grounded. The key areas of ecological administration in Ukraine are defined.*

**Key words:** ecological administration, environmental administration, society-nature relations, executive authorities, state ecological policy.

На сучасному етапі розвитку цивілізації вагомого значення набуває пошук оптимальної взаємодії між навколишнім природним середовищем і задоволенням базових потреб суспільства. Одним із засобів забезпечення всебічного врахування соціальних, економічних та екологічних інтересів суспільства є екологічна політика держави, яка реалізується перш за все через систему екологічного управління. У Конституції України визначається, що забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України є обов'язком держави. Саме держава визначає допустимі форми використання природоохоронного потенціалу на основі планування, стимулювання та контролю.

Актуальність дослідження проблеми вдосконалення структури та характеру функціонування системи екологічного управління обумовлена об'єктивними потребами наукового обґрунтування і супроводження процесу трансформації діючих і створення нових організаційних структур управління, спроможних ефективно функціонувати в умовах ринкового середовища та демократизації усіх сфер суспільного життя, в умовах глобалізації. Це вимагає не тільки подальшого розвитку теорії управління, але й чіткого визначення її предметного поля для вироблення теоретико-методологічної

бази досліджень, спрямованих на підвищення ефективності організаційної взаємодії в системі екологічного управління.

Екологічне управління виступає засобом гармонізації відносин суспільства і природи в контексті глобальних тенденцій екологізації життєдіяльності людства, реалізації практичних дій на шляху до екологічно збалансованого господарювання [2; 3; 9]. Тому в процесі здійснення екологічного управління державою слід урахувувати як об'єктивні процеси самоуправління в природі, так і необхідність цілеспрямованого управління навколишнім середовищем в інтересах суспільства.

Основні питання екологічного управління, економічні та соціальні аспекти його формування та реалізації висвітлені в працях вітчизняних учених Т. Галушкіної, Б. Данилишина, С. Боголюбова, В. Зуєва, С. Дорогунцова, В. Сахаєва, В. Шевчука, І. Синякевича, Ю. Шемшученка, Є. Хлобистова, Л. Гриніва, О. Веклича. Незважаючи на теоретичні дослідження з цієї проблематики, необхідно зазначити, що більшість наукових праць висвітлює лише окремі складові елементи системи екологічного управління. Це стосується, зокрема, управління у сфері охорони навколишнього природного середовища, управління природокористуванням, екологічної політики.

Метою статті є аналіз основних засад і структури екологічного управління в Україні та обґрунтування пріоритетних напрямків його подальшого розвитку.

В Україні формування засад екологічного управління та створення органів управління з окремих питань, що стосуються охорони навколишнього природного середовища, природокористування та забезпечення безпеки людини від негативних факторів навколишнього природного середовища, має давню історію. Саме існування таких органів було викликано необхідністю виконання приписів щодо збереження природних об'єктів, що мали цінність як природний ресурс або захисний фактор. Спеціалізовані ж органи екологічного управління для виконання цих завдань не створювалися [7]. Разом з тим, незважаючи на набутий досвід екологічного управління, необхідно зазначити, що в Україні не сформовано єдиної концепції екологічного управління. Про це свідчать, наприклад, постійні реорганізації органів екологічного управління. Поняття “екологічне управління” ще не набуло свого сталого значення й повсюдного визнання. Більш поширені сьогодні поняття “управління в галузі охорони навколишнього природного середовища”, “управління природокористуванням”. Водночас у світовій і національній практиці використовуються такі законодавчо встановлені поняття, як “екологічна політика”, “екологічні програми”. Проте необхідно зазначити, що екологічне управління є складною системою, в якій управління у сфері охорони навколишнього природного середовища, управління природокористуванням, екологічна політика, планування, стратегічні плани дій, екологічні програми, пріоритети є лише його складовими частинами (рисунок) [6].

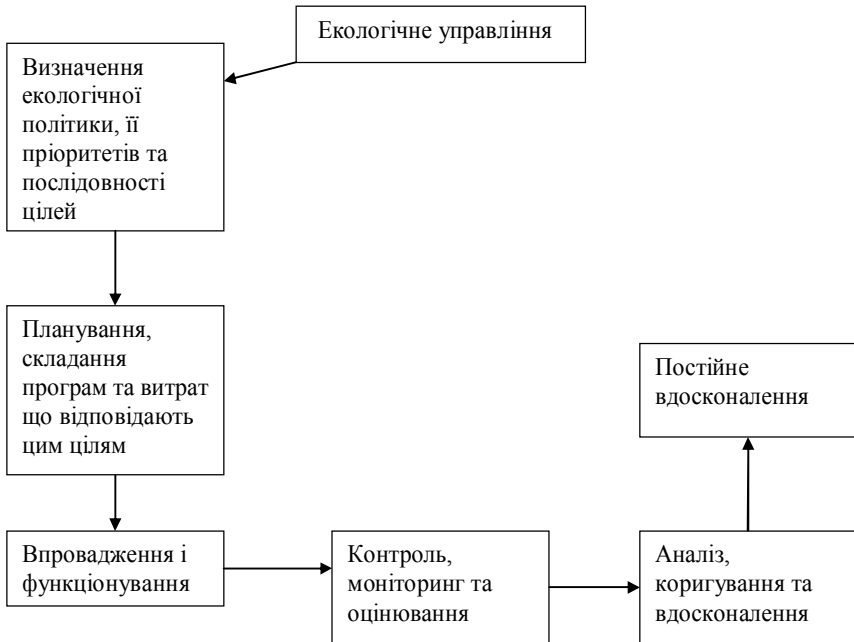


Рисунок. Система екологічного управління

У загальному в процесі екологічного управління можна виокремити такі основні компоненти.

Етап 1. Екологічна політика: держава визначає свою екологічну політику, її пріоритетні напрямки та основні цілі, їх послідовність і гарантує виконання прийнятих зобов'язань щодо її реалізації.

Етап 2. Планування: держава складає план, стратегії, програми здійснення своєї екологічної політики та витрати що відповідають цілям.

Етап 3. Упровадження і функціонування: для ефективного впровадження системи екологічного управління держава створює можливості й засоби забезпечення, необхідні для здійснення своєї екологічної політики, цілей та завдань.

Етап 4. Контроль, моніторинг і оцінювання: держава на підставі моніторингу здійснює необхідні вимірювання, моніторинг і оцінку своїх екологічних характеристик для ідентифікації наслідків екологічного регулювання для довкілля, здоров'я населення і економіки.

Етап 5. Аналіз, корегування і вдосконалення: держава проводить аналіз, корегування екологічного управління, зокрема у зв'язку зі зміною законодавства,

набутим досвідом, зміною пріоритетів, для досягнення визначених цілей, забезпечення ефективності політик та управління адекватності витрат.

Етап 6. Постійний процес удосконалення екологічного управління, зокрема шляхом виявлення тих сфер, де є можливості для вдосконалення з метою поліпшення загальних екологічних характеристик.

Існують різні підходи до визначення поняття екологічного управління. В. Шевчук визначає екологічне управління як системну складову загальної системи управління, що має за мету здійснення екологічної політики й досягнення екологічних цілей і яка містить організаційну структуру, діяльність із планування, функціональні обов'язки, відповідальність, методології і методи, процедури та ресурси, а також професійно підготовлені кадри. Екологічне управління є процесом підготовки, прийняття й реалізації рішень, спрямованих на досягнення екологічних цілей із використанням різних спеціальних і загальносистемних, адміністративних і економічних методів та механізмів [6]. Екологічне управління – врегульована нормами права діяльність спеціально уповноважених органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових осіб, а також діяльність юридичних осіб і громадян, спрямована на створення конкретних правовідносин у сфері охорони навколишнього середовища, раціонального природокористування, дотримання екологічних прав та виконання екологічних обов'язків.

С. Боголюбов розглядає екологічне управління як сукупність суспільних відносин, що виникають між керуючим суб'єктом і керованим суб'єктом з приводу дотримання екологічного законодавства та обов'язкових екологічних вимог [1]. Як самостійний вид професійної управлінської діяльності воно швидко та всебічно еволюціонує: за предметом (від управління станом довкілля до управління відносинами в системі “суспільство-природа”), роллю основних учасників (від адміністративного управління “згори” до партисипативного управління “знизу”), перспективою (від оперативного до стратегічного управління), панівною методологією (від ідентифікації законодавчо дозволених дій до пошуку економічно ефективних дій).

Важливими підсистемами екологічного управління є: державна, корпоративна, регіональна і громадська підсистеми екологічного управління.

Державне екологічне управління – складова національної системи екологічного управління і загальної системи державного управління, що функціонує згідно з чинним законодавством України та має за мету здійснення державної екологічної політики і гармонізацію суспільно-природних відносин на державному рівні. Крім того, державне екологічне управління визначають як вид діяльності органів виконавчої влади з реалізації внутрішньої і зовнішньої екологічної політики держави, її внутрішньої і зовнішньої екологічних функцій [4].

Основними напрями державного екологічного управління є:

– екологічне оздоровлення деградованих природних об'єктів, ландшафтів і стабілізація екологічного стану держави;

- відновлення природного потенціалу, заощадливе природокористування;
- формування національної екологічної мережі;
- охорона навколишнього природного середовища;
- забезпечення екологічної безпеки, зменшення антропогенного тиску і забруднення відходами;
- екологізація загальних функцій управління державою;
- екологізація соціально-економічного розвитку, впровадження принципів збалансованого розвитку;
- розвиток національного екологічного партнерства.

На сьогодні найрозвиненішими є напрями охорони навколишнього природного середовища і забезпечення екологічної безпеки. Вони мають свою досить розвинену природоохоронну законодавчу базу і є самостійними галузями екологічного управління. У цьому контексті, розглядаючи екологічну безпеку, варто зазначити, що Україні потрібно реформувати існуючу систему державної екологічної безпеки. А її основу має становити саме розроблення адекватного організаційно-правового, соціально-політичного та господарського механізмів екологічного управління.

Постійне вдосконалення екологічного управління є однією з вимог міжнародної та європейської системи стандартизації екологічного управління. Для державного екологічного управління це означає його функціональне розширення й системно-методологічне поглиблення. Йдеться не тільки про охоронні функції, а й про освоєння функцій гармонізації.

Це управління здійснюється на засадах, передбачених Конституцією України, Законом України “Про охорону навколишнього природного середовища”, природоресурсними та іншими актами екологічного законодавства, а також законодавства, яким регулюється діяльність органів державного управління в цілому [8].

Метою державного управління в цій галузі відповідно до Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища” є реалізація екологічного законодавства, контроль за додержанням вимог екологічної безпеки, забезпечення проведення ефективних і комплексних заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів, досягнення узгодженості дій державних і громадських органів у галузі охорони навколишнього природного середовища (ст. 16). Державне екологічне управління, яке спрямоване на запобігання виснаженню природного потенціалу і яке спрямоване на недопущення перевищення несучої ємності біосфери, – це завдання-мінімум. Завдання-максимум полягає в екологізації функціонування всіх сфер життєзабезпечення, досягненні і підтримці необхідної якості здоров’я і життя населення, належного стану навколишнього середовища, гармонізації взаємовідносин суспільства і природи.

Органами загальної компетенції, тобто органами, для яких повноваження з питань охорони навколишнього природного середовища є лише складовими

загальних повноважень щодо вирішення питань економічного і соціального розвитку держави та окремих регіонів, є Кабінет Міністрів України, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи сільських, селищних, міських рад у межах делегованих повноважень органів державного управління в галузі охорони навколишнього природного середовища.

До спеціально уповноважених законодавчими актами органів державної виконавчої влади, які виконують цільові функції екологічного управління, належать: спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів – Міністерство екології та природних ресурсів України; урядовий орган державного екологічного управління у складі Міністерства екології та природних ресурсів України – Державна екологічна інспекція; урядовий орган державного екологічного управління у складі Міністерства екології та природних ресурсів України – Державна служба заповідної справи; Державне агентство земельних ресурсів України; Державне агентство України по водному господарству; Державне агентство лісового господарства України; Державне агентство рибного господарства України; Міністерство охорони здоров'я України; Державна санітарно-епідеміологічна служба; Міністерство з питань надзвичайних ситуацій; Державна інспекція ядерного регулювання України; обласні державні управління екології та природних ресурсів; Державне управління екології та природних ресурсів у м. Києві; Державне управління екології та природних ресурсів у м. Севастополі; спеціально уповноважений орган виконавчої влади в галузі екології та природних ресурсів у АР Крим – Республіканський комітет АР Крим з екології та природних ресурсів; Державна екологічна інспекція Республіканського комітету АР Крим з екології та природних ресурсів; державні екологічні інспекції державних управлінь екологічної безпеки в областях; Державна екологічна інспекція в м. Києві; Державна екологічна інспекція в м. Севастополі.

У державному екологічному управлінні застосовується загальне управління, яке здійснюється в особі державних законодавчих, виконавчих, правових органів, і уповноважене, або спеціальне, управління, яке здійснюється суб'єктами, що мають спеціальні повноваження на екологічне управління відповідно до чинного законодавства. Цей поділ має своє відображення у структурі функцій державного екологічного управління – загальні і спеціальні.

Об'єктом екологічного управління постають суспільні відносини в галузі природного середовища, що не підвладні законам розвитку суспільства [5]. Об'єкт управління може здійснювати вплив на довкілля у двох напрямках: від природи до людини (вилучення природних ресурсів) і від людини до природи (забруднення навколишнього природного середовища). Вплив на навколишнє природне середовище є кінцевим продуктом діяльності об'єкта управління. Але, виходячи зі специфіки екологічного управління, саме характеристика дії об'єкта управління на довкілля є критерієм ефективності функціонування

державного екологічного управління, тому цей вплив слід розглядати як вихід державного екологічного управління. Держава, як і всі її суб'єкти господарювання та населення, перебуває під постійним фізичним впливом навколишнього середовища, що залежить як від певних об'єктивних природних чинників, так і від дії об'єктів управління. На вході державне екологічне управління отримує інформацію про використання природних ресурсів, стан навколишнього природного середовища, ступінь його фізичного впливу на населення та суб'єкти господарювання. Ця інформація отримується в результаті моніторингу довкілля, різноманітних спостережень, контрольних вимірювань, екологічного аудиту тощо. Надходить вона також із внутрішньодержавних і міжнародних джерел інформації. Іншим видом вхідної інформації є міжнародні угоди, конвенції, регламенти, дані міжнародного екологічного досвіду. Одна частина такої інформації використовується для вдосконалення функціонування і модернізації державного екологічного управління, інша – за своїм характером є управляючим впливом, який спонукає державу до виконання своїх екологічних зобов'язань перед міжнародною спільнотою, а суб'єкта управління – до реалізації відповідних дій. Отже, з ієрархічного погляду, державне екологічне управління виступає як об'єкт управління по відношенню до певного міжнародного органу.

Будь-якому управлінню передують формування цілей. Людина організовує свою діяльність таким чином, щоб виконати певне цільове завдання. Відповідно управління, спрямоване на досягнення такого завдання, називається цільовим. У цьому відношенні державне екологічне управління є цілеспрямованою системою, оскільки її діяльність направлена на досягнення певних екологічних цілей.

Для того щоб екологічне управління відповідало своєму призначенню, необхідно дотримуватися таких вимог: відповідність міжнародним вимогам відповідність принципам гармонізації, відповідність гуманітарним принципам, ґрунтовна законодавча база, професійно підготовлений управлінський персонал.

Сучасна екологічна ситуація і тенденції її зміни в більшості випадків визначаються промисловим виробництвом і господарською діяльністю в цілому. Адже практично при будь-якій господарській діяльності утворюються відходи і виникаючі побічні ефекти принципово не усуваються: вони лише переводяться з однієї фізико-хімічної форми в іншу або перемішуються в просторі. З одного боку, розвиток виробництва спрямований на досягнення добробуту людини і зміну якості його життя, з іншого – він супроводжується накопиченням потенціалу небезпеки для людини у вигляді зміни взаємин людини з природою, і як результат негативного впливу з боку навколишнього природного середовища. Основною причиною такого становища є низька ефективність інструментів екологічного управління і контролю.

Концепція сталого розвитку висуває нові вимоги, як у цілому у сфері державного управління, так і у сфері екологічного управління. У цьому

контексті суттєвим є те, що комплекс традиційних цілей, властивих для державного екологічного управління, доповнюється новими цілями, що стосуються гармонізації відносин суспільства і природи. Отже, виникає невідповідність між новими завданнями і старою структурою, не призначеною для їх виконання. Тому, мають бути сформульовані нові цілі та завдання державного екологічного управління, запропоновані загальні підходи до його модернізації шляхом розробки науково-теоретичних засад, внесення змін до чинного законодавства та реформування системи органів державної влади.

Література:

1. *Боголюбов С. А.* Экологическое право : конспект лекций / С. А. Боголюбов, Н. В. Кичигин, Д. О. Сиваков. – М. : Проспект, 2010. – 224 с.
2. *Веклич О. А.* Эколого-экономические противоречия / О. А. Веклич. – К. : Наук. думка, 1991. – 144 с.
3. *Гринів Л. С.* Екологічно збалансована економіка: проблеми теорії / Л. С. Гринів. – Львів : НТШ, 1997. – 240 с.
4. Екологічне право України. Академічний курс : підруч. – 2-ге вид. / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. – К. : ТОВ “Видавництво Юридична думка”, 2008. – 720 с.
5. Екологічне право України : Підруч. для студентів юрид. вищ. навч. закладів / [А. П. Гетьман, М. В. Шульга, В. К. Попов [та ін.] ; за ред. А. П. Гетьмана та М. В. Шульги. – Х. : Право, 2005. – 382 с.
6. Екологічне управління : підруч. для студ. екологіч. спец. вищ. навч. закл. / В. Я. Шевчук, Ю. М. Саталкін, Г. О. Білявський та ін. – К. : Либідь, 2004. – 432 с.
7. *Зуєв В. А.* Правове регулювання реалізації екологічного управління в Україні та шляхи його вдосконалення / В. А. Зуєв // Управління у сфері охорони довкілля та природокористування в Україні: проблеми та шляхи їх вирішення. – К. : ВЕГО “МАМА 86”, 2003. – С. 51–92.
8. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 р. // ВВР України. – 1991. – № 41.
9. *Синякевич І. М.* Екологічні і соціальні виклики двадцять першого століття: проблеми їх подолання / І. М. Синякевич // Наук. вісник: УкрДЛТУ: Менеджмент природних ресурсів: екологічна і лісова політика. – Львів : УкрДЛТУ, 2004. – Вип. 14.2. – С. 8–15.

*Надійшла до редколегії 18.03.2014 р.*