

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 332.142.6

Ленур Басєв

ДЕРЖАВНА ЕКОЛОГІЧНА ПОЛІТИКА В КОНТЕКСТІ СОЦІАЛЬНО- ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ: ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ

В статті розкрито основні поняття щодо формування державної екологічної політики України. Показано місце органів державної влади та місцевого самоврядування, громадських організацій в діяльності щодо її здійснення.

Ключові слова: екологія, екологічна політика, екологічна експертиза, державне управління, органи влади.

Постановка проблеми

Розвиток політичних та соціально-економічних процесів в Україні, становлення ринкових відносин, більш виразний прояв європейського вектора її зовнішньої політики, необхідність виконання вимог міжнародних актів, до яких приєдналась наша держава, ставлять на порядок денний питання активізації національної політики у сфері екології. Важливо і те, що в сучасних умовах якість довкілля відіграє все більш вагомий роль як фактор забезпечення конкурентоспроможності економіки України на світовому ринку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Специфіка сьогоденної ситуації полягає в тому, що накопичувані десятиліттями екологічні проблеми тепер треба вирішувати в зовсім інших політичних та економічних умовах. У зв'язку з цим надзвичайно актуальними є дослідження екологічної політики, розробка пропозицій щодо її покращення.

Вітчизняні та зарубіжні науковці приділяють значну увагу екологічній політиці та різним її аспектам. Так, соціальний аспект екологічної політики розглядають: Л. Амджадин, Л. Гринів, М. Долішний, С. Злупко. Правовий аспект та проблеми екологічної експертизи досліджують В. Андрейцев, О. Лазор. Економічним проблемам присвячені роботи таких дослідників, як: П. Гаман, С. Дорогунцов, О. Летуча, В. Сахаєв, Ю. Стадницький та ін. Екологічний менеджмент – предмет дослідження таких відомих фахівців, як: Л. Галушкіна, А. Мартиненко, Н. Пахомова, К. Рихтер, С. Харичков. Екологічна політика в цілому є предметом дослідження таких вчених, як: А. Яблоков, В. Дьомкин, П. Гаман, О. Азор, Ю. Новиков.

Мета

Основною метою даної статті є науково-теоретичне обґрунтування підходів до здійснення державної екологічної політики в сучасних соціально-економічних умовах в Україні.

Важливе значення для теоретичного обґрунтування державної екологічної політики мають такі поняття, як: «охорона природи», «охорона навколишнього природного середовища», «охорона нав-

колишнього середовища (довкілля)». Охорона природи – це певна форма відносин суспільства та природи [0]. Охорона навколишнього природного середовища на сьогодні – нова форма охорони природи – комплекс заходів, спрямованих на її збереження [0]. У ст. 5 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» визначено об'єкти правової охорони навколишнього природного середовища, окремі з яких входять за його межі та є об'єктами охорони довкілля.

Зміст поняття «раціональне використання природних ресурсів» полягає у такому їх використанні, за якого підтримується оптимальний рівень процесу обміну речовин між суспільством і природою [0]. Однак цей термін потребує подальшого вдосконалення і чіткішої конкретизації.

Великий спектр значень має поняття «екологія»: від біологічної науки – до взаємодії людини з природним середовищем. На сьогодні є понад 60 таких визначень. Найприйнятнішим, на нашу думку, є визначення сучасної екології, як:

- науки про узагальнені закономірності взаємодії природи та суспільства;
- сфери діяльності людини, спрямованої на формування такого середовища, яке б забезпечило прогресивне функціонування суспільства [4].

Досвід економічно розвинутих країн підтверджує, що здійснювати екологічну політику в державі досить важко навіть за умов ефективної економіки, тому складнішою є вирішення цієї проблеми в Україні – державі, що перебуває в трансформаційному періоді та вимушена вирішувати одночасно безліч завдань, а екологічна криза як потенційно можлива екологічна небезпека стала дійсністю. Існують певні співвідношення між комфортністю життя людей та споживанням природних ресурсів. В економічно розвинутих країнах на сьогодні поєднуються висока комфортність життя і раціональне споживання ресурсів. У країнах третього світу ці показники надзвичайно низькі. В Україні поєднується невисока комфортність життя і значне споживання природних ресурсів.

Екологічна політика як комплекс засобів і заходів, спрямованих суспільством і державою на охорону та оздоровлення довкілля, ефективне поєднання природокористування і природоохорони та забезпечення нормальної життєдіяльності громадян, має два виміри – нормативний і регуляційний. Перший – це система правил і норм, другий – це конкретні дії для охорони навколишнього середовища. Зміст і структура природоохоронних заходів потребують уточнення суті, мети, цілей, принципів, завдань, способів та основних напрямів екологічної політики. Методологічною основою державної екологічної політики владних структур усіх рівнів є відповідні норми Конституції України [0]. Метою екологічної політики в Україні на сучасному етапі має стати збалансування запитів людини, можливостей природи та технологій виробництва шляхом планомірного формування навколишнього середовища, якість якого забезпечила б можливість сталого розвитку суспільства. Основною метою екологічної політики є покращення

Виклад основного матеріалу

якості життя за умови оптимального використання та відтворення природних ресурсів. Екологічна політика покликана узгодити соціальні та екологічні завдання суспільства як основу вирішення проблеми глобальної екологічної кризи. Основні принципи екологічної політики України викладені у ст. 3 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [0]. На основі вивчення та узагальнення вітчизняного та зарубіжного досвіду формування механізмів вирішення соціальних і екологічних проблем вітчизняними науковцями виокремлені основоположні принципи екологічної політики України в перехідний період:

- пріоритет екології над економікою, поступовий та поетапний перехід до нових механізмів державного управління у сфері реалізації екологічної політики;
- відповідність механізму державного управління у сфері реалізації екологічної політики фактичному стану розвитку суспільства;
- узагальнення позитивного вітчизняного та зарубіжного досвіду з метою вирішення екологічних проблем;
- участь держави у фінансуванні екологічних програм;
- забезпечення сталого і невиснажливого природокористування;
- неперервне екологічне виховання, екологічна освіта й отримання екологічної інформації.

Основна роль у прийнятті рішень на національному рівні належить галузевим міністерствам, державним комітетам та іншим центральним органам державної виконавчої влади. Вони регулюють використання, відновлення і розміщення природних ресурсів, забезпечують екологічне обґрунтування доцільності господарських проєктів, організацію постійного моніторингу довкілля, екологічної експертизи, екологічного контролю, екологічного виховання, екологічної освіти тощо. Основні методи реалізації екологічної політики: економічні (податки, санкції, пільги), адміністративно-правові (закони, укази Президента, постанови уряду, накази міністерств тощо), освітньо-інформаційні (преса, радіо, телебачення). Формуючи екологічну політику, важливо знати і дотримуватись головних екологічних законів. Засоби, які використовуються для реалізації екологічної політики: заходи природоохоронного спрямування, економічне регулювання і стимулювання природоохоронної діяльності, примусові та спонукальні заходи.

У реалізації екологічної політики сучасні вчені виділяють три основні рівні: глобальний, національний і локальний. Вважаємо за необхідне виокремити такі рівні здійснення екологічної політики:

- локальний – рівень підприємства, організації;
- місцевий – рівень адміністративного району, міста;
- регіональний – рівень області;
- субнаціональний – рівень кількох областей;
- національний – рівень держави;
- міждержавний – рівень кількох держав;
- планетарний (глобальний) – рівень планети.

Упродовж останнього десятиліття реалізація управлінського процесу у сфері екологічної політики певною мірою спрямовується на перебудову відношень у системі «людина – суспільство – довкілля». Це зумовлено значущістю екологічної проблеми, її глобальністю, масштабністю та значними фінансовими витратами на вирішення екологічних проблем. Екологічна політика є окремим напрямом діяльності держави і державного управління. Державне управління – діяльність, спрямо-

вана на виконання законів та інших нормативно-правових актів шляхом використання різних форм організуючого впливу на суспільні явища та процеси. Об'єктами управлінських відносин є майже всі сфери життя людини, а визначальним принципом цього виду діяльності є підпорядкованість. Тому методом адміністративно-правового регулювання є владні приписи. Якщо розглядати державне управління у сфері екологічної політики з позицій системного аналізу, то суб'єкти управління (державні органи та органи місцевого самоврядування) та об'єкти управління (підвідомчі сфери управління) повинні ефективно взаємодіяти через управлінську діяльність (суспільні відносини, які складаються між елементами системи). За своєю суттю державне регулювання ширше, ніж поняття «державне управління», оскільки останнє для досягнення своєї мети використовує адміністративні впливи, тобто методи прямого зв'язку [5].

Державне регулювання передбачає здійснення комплексних заходів у сфері екологічної політики з метою їх упорядкування, встановлення загальних норм і правил суспільної поведінки для охорони живої і неживої природи навколишнього середовища, захисту здоров'я та життя населення, організації та підтримання раціонального використання і відтворення природних ресурсів. За умови ефективного функціонування державного регулювання виключається потреба прямого втручання держави та її інституцій у діяльність екологічних структур. Розвинута мережа прямих і зворотних інформаційно-управлінських зв'язків у системі державного регулювання, а також наявність головного зворотного зв'язку, що дає можливість постійно порівнювати досягнуті показники ефективності з параметрами стратегічного завдання і мети, визначає основну суть і відмінність поняття регулювання від управління. Державне управління і державне регулювання відрізняються способом організації досягнення мети в тій чи іншій системі управління.

Україна за роки своєї незалежності сформувала головні засади державної екологічної політики та визначила довготермінову стратегію вирішення екологічних проблем. Прийнятий комплекс основних нормативно-правових актів регулює відносини у сфері реалізації екологічної політики. Екологічне законодавство України містить такі основні блоки нормативно-правового регулювання: конституційне, еколого-правове і міжнародне.

В основу сучасної екологічної політики покладені підходи, які орієнтують природоохоронну діяльність на досягнення встановлених нормативів якості природного середовища. Вони, як відомо, регламентують якісні параметри гранично допустимого вмісту хімічних речовин і інших видів шкідливого впливу на природні компоненти. При цьому вважається, що дані норми є екологічно допустимими, а тому соціально безпечними. Такій концепції і відповідає діюча модель управління природним середовищем.

В останній час нормативний підхід все частіше ставиться під сумнів, адже самі норми гранично допустимих концентрацій є далеко не ідеальними [6]. Аргументація недосконалості нормативного регулювання якості природного середовища можна розширити регіональною специфікою природно – антропогенних процесів, яскраво вираженим проявом критичної межі економічної ефективності природоохоронних заходів при досягнутому рівні виробничих технологій і очисного устаткування.

Екологічна політика України законодавчо ґрунтується й реалізується через розроблені та ухвалені Верховною Радою закони, кодекси, більше 100 підзаконних актів, інструкцій, нормативів. Затверджені й реалізуються

«Основні напрями державної політики України в галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки» [8] (далі – «Основні напрями...»), в яких на державному рівні проголошено довгострокову стратегію розв'язання екологічних проблем у сукупності цілей, завдань, механізмів та інструментів. Розроблено Концепцію сталого розвитку України й Концепцію забезпечення реалізації стратегії інтеграції України до Європейського співтовариства у сфері екологічної політики [7].

В «Основних напрямках...» вказані головні причини, що призвели до тяжкого стану довкілля в Україні, а саме:

- використання застарілих технологій виробництва та обладнання, висока питома вага енергоємності та матеріаломісткості продукції, що у два – три рази перевищують відповідні показники розвинутих країн;
- високий рівень концентрації промислових об'єктів;
- несприятлива структура промислових потужностей, що характеризується високою концентрацією екологічно небезпечних виробництв;
- відсутність належних природоохоронних систем (очисних споруд, оборотних систем водозабезпечення та ін.), незадовільний рівень експлуатації існуючих природоохоронних об'єктів;
- відсутність належного правового та економічного механізмів, які б стимулювали розвиток екологічно безпечних та природоохоронних технологій і способів організації виробництва [8].

Сучасна екологічна політика України розробляється і впроваджується у життя в напружених політичних умовах, що часто призводить до конфліктних ситуацій. На досить слабкі екологічні організації чиниться тиск, лобювання відомчих інтересів певними владними та приватними структурами, особливо якщо це стосується використання природних ресурсів, підпорядкування новостворених об'єктів (наприклад, національних природних парків, заповідників) тощо.

Загалом система управління охоплює такі інституції:

- загального та спеціального державного управління;
- місцевого самоврядування;
- громадського управління.

Визначення основних напрямів екологічної політики держави є виключною компетенцією Верховної Ради України як законодавчого органу. Центральне місце у здійсненні загального керівництва державою у галузі екології та природних ресурсів належить Президентові України як Главі держави.

Кабінет Міністрів України як найвищий орган виконавчої влади спрямовує і координує роботу міністерств та інших органів центральної виконавчої влади, зокрема Міністерства екології та природних ресурсів України. Державна комісія з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій і Рада національної безпеки й оборони України також належать до системи органів загального державного управління у галузі екології та природних ресурсів.

Організація системи управління у сфері реалізації екологічної політики має два основні зрізи: адміністративно-територіальний і галузевий. Перший сформований відповідно до адміністративно-територіального устрою, де суб'єктами управління є інституції різного рівня: державного, обласного, районного та окремих населених пунктів – місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування. Інституціями галузевого (спеціального) державного управління є Міністерство

екології та природних ресурсів України і його територіальні управління.

Міністерство екології та природних ресурсів України – головний орган у системі центральних інституцій виконавчої влади, створений для забезпечення державної політики у визначеній сфері діяльності. Міністерство організовує виконання актів чинного законодавства України, здійснює систематичний контроль за їх реалізацією, узагальнює практику застосування законодавства, розробляє і вносить на розгляд Президентові України, Кабінету Міністрів України пропозиції щодо вдосконалення нормотворчої діяльності. Від активності позиції Міністерства залежать формування та реалізація екологічної політики держави загалом.

Державні управління екології та природних ресурсів, які створені у 24 областях, містах Києві і Севастополі, є важливими спеціалізованими органами виконавчої влади найнижчої ланки. Вони здійснюють керівництво у сфері реалізації екологічної політики та у своїй діяльності підзвітні і підконтрольні головам відповідних місцевих державних адміністрацій, міністрові Мінекоресурсів і, крім того, підпорядковані йому.

Державна екологічна інспекція, яка створена з метою вдосконалення системи державного контролю в галузі екології та природних ресурсів, належить до організаційної структури Мінекоресурсів. Інспекційні підрозділи субнаціонального рівня мають подвійну, навіть потрійну підконтрольність і підзвітність: державному управлінню екології та природних ресурсів області, Державній екологічній інспекції України та місцевим державним адміністраціям. Це значною мірою перешкоджає здійсненню ефективного управління і призводить їх до стану «кишенькової інспекції».

Основним завданням органів місцевого самоврядування у галузі екології та природних ресурсів є вирішення ними публічних справ у межах чинного законодавства України та в інтересах територіальних громад. Ці органи можуть вживати таких соціально-економічних заходів щодо захисту довкілля: політику цін, кредити, штрафи, створення програм, адміністративні санкції тощо. Особливе місце у прийнятті рішень з екологічних питань належить: сільському, селищному та міському головам, які повинні гарантувати здійснення наданих їм повноважень в межах чинного законодавства. Ці посадові особи територіальної громади виконують координуючі, організаційно-розпорядчі та контролюючі функції у досліджуваній сфері. Згідно з вимогами чинного законодавства органи місцевого самоврядування повинні координувати діяльність відповідних спеціально уповноважених державних органів управління у сфері реалізації екологічної політики на території ради.

Значне місце у сфері захисту довкілля відведене діяльності громадськості через громадські організації, громадських інспекторів тощо. У чинному законодавстві існує низка положень, які надають їм право брати участь у прийнятті рішень органами влади щодо екологічних питань. Утім, дотепер механізми реалізації цих прав чітко не визначені, що підтверджує декларативність окремих положень нормативно-правових документів. Участь громадськості у проведенні екологічної експертизи дає змогу справляти більший вплив на процес прийняття рішень, пов'язаних із навантаженням на довкілля, а також можливість дізнаватись про екологічний ризик, якому вони піддаються, і діяти відповідно до цього.

Державна екологічна експертиза та державний екологічний контроль – основні адміністративно-контрольні методи державного управління у сфері реалізації еколо-

гічної політики. Перехід у науково-практичній діяльності від концепції абсолютної безпеки (нульового ризику) до концепції прийнятної безпеки означає якісне зрушення у сфері реалізації екологічної політики, зародження нового напрямку в здійсненні екологічної експертизи [0]. Відставання у цій сфері є загрозливим як для існування державної системи екологічної безпеки зокрема, так і для існування національної безпеки загалом. Розуміння екологічної експертизи як процесу прийняття рішень зумовило виокремлення її нових функцій та цілей. Екологічна експертиза – це не тільки вид експертної діяльності уповноважених органів, а й реальний та перспективний методи управління державних органів та важливий засіб впливу громадськості на процес прийняття рішень щодо питань захисту природного середовища.

Державний екологічний контроль – діяльність державних органів влади, зміст якої полягає у контролі за дотриманням чинного екологічного законодавства, екологічних норм і стандартів всіма суб'єктами, незалежно від форм власності та підпорядкування; виконанням вимог з охорони природного середовища та природокористування, за станом відтворення та оздоровлення природного середовища і ресурсів. Суб'єкти державного екологічного контролю здійснюють свою діяльність на всіх рівнях. На загальнодержавному рівні – це Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, інші центральні органи виконавчої влади. Діяльність цих органів забезпечується за допомогою нормативно-правових приписів, тобто шляхом адміністративного впливу. Контроль за дотриманням нормативно-правових актів здійснюють також територіальні органи загального і спеціального державного управління регіонального та місцевого рівнів: державні екологічні інспекції областей, міст Києва та Севастополя, АРК, державні інспекції Чорного та Азовського морів, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування. Результати досліджень показали, що такі відомі методи державного екологічного контролю, як: перевірка, обстеження, нагляд, моніторинг, інспектування, аудит, звітність, проводяться неефективно або відсутні взагалі.

Отже, мета екологічної політики полягає в узгодженості екологічних і соціальних цілей суспільства, у раціональному використанні природних ресурсів, виходячи із загальних завдань розвитку життя. Такою метою повинно бути покращення життя. Проведення екологічної, як і будь-якої іншої, політики неможливе без підкорення волі окремих осіб спільним інтересам, тому основним суб'єктом екологічної політики має бути держава. Екологічна політика – окремий напрям діяльності держави та державного управління. Це зумовлено актуальністю екологічної проблеми, глобальністю, масштабністю та значними фінансовими витратами.

Можемо вказати на неузгодженість дій органів влади різного рівня компетенцій у цій сфері, однак захист довкілля – комплексна проблема, і вона потребує координації зусиль всіх суб'єктів територіальної громади, їх активної участі у цій важливій справі.

Саме від діяльності органів місцевого самоврядування, переходу від планів і програм соціально-економічного змісту до програм сталого соціально-економічно-екологічного розвитку залежить: чи перетвориться природокористування з другорядної сфери на основний компонент розвитку територій. Метою екологічної політики органів місцевого самоврядування має бути вироблення стратегічних напрямів сталого розвитку територіальних громад за оптимального використання природних ресурсів в умовах здорового довкілля, тобто

напрацювання концепцій екологічної політики відповідними радами.

У здійсненні державної екологічної експертизи для зменшення екологічного ризику, соціально-психологічного напруження та уникнення в майбутньому екологічних конфліктів необхідно обов'язково зважати на думку громадськості. Необхідно також залучати фахівців, аналітиків суміжних галузей, оскільки ця робота вимагає консультацій як з тими, хто приймає остаточне рішення, так і з тими, хто збирає значний обсяг інформації, застосовує низку аналітичних методів. Важливим є те, щоб під час роботи експерт постійно інформував того, хто буде приймати остаточне рішення стосовно методів, результатів аналізу, припущень, пропозицій. Таким чином, можна мінімізувати непродуктивні витрати капіталовкладень для досягнення бажаної мети.

Література.

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України від 23.07.1996 – 1996 р., № 30, ст. 141.
2. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 р. № 1264-XII // ВВР України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.
3. Закон України «Про екологічну експертизу» 9 лютого 1995 року № 45/95-ВР // Відомості Верховної Ради України від 21.02.1995 – 1995 р., № 8, ст. 54.
4. Борисов А. «Черная касса» // Бизнес. – 2001. – № 33 (448). – С. 13.
5. Гаман П. І. Державне регулювання екологічного розвитку // Матеріали VII міжнародної науково-практичної конференції «Наука і освіта. 2004.» Том 32. 6. Державне управління. – Дніпропетровськ: Наука і освіта, 2004. – С. 18–19.
7. Кремер Л., Винтер Г. Экологическое право и политика Европейского союза: законодательные основы, реализация, судебная практика // Политика и общество. – 2006. – № 6 (Спецвыпуск). – С. 26.
8. Лозанський В. Р. Екологічне управління в розвинутих країнах світу в порівнянні з Україною. – Х., 2000. – С. 47.
9. Новосельська Л. І. Процеси антропогенного впливу на навколишнє середовище // Наук. вісник: зб. науково-технічних праць. – Львів: УкрДПТУ. – 2003, вип. 13.1. – С. 219–222.

УДК 328.18

Олег Гордєєв

МЕХАНІЗМИ СПІВПРАЦІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ, БІЗНЕСУ ТА ГРОМАДИ: ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД

У статті узагальнено вітчизняний досвід взаємодії органів публічної влади, громади та бізнесу в реалізації програм та проектів соціально-економічного розвитку регіонів. Визначено механізми та форми такої співпраці, та окреслено проблеми й питання подальших наукових досліджень.

© Гордєєв О.К., 2011.