



УДК 351.853

*В. В. Наместнік,
к. держ. упр., головний спеціаліст відділу координації діяльності спеціалізованих вчених рад
та атестування наукових кадрів управління підготовки наукових та науково-педагогічних кадрів
Національної академії державного управління при Президентові України*

РЕФОРМУВАННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ СФЕРИ В УКРАЇНІ

*V. V. Namestnik,
PhD., Chief Specialist of coordinating the activities of academic councils and attestation of
scientific personnel Management training scientific and pedagogical staff of the
National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, Kyiv*

REFORM OF ENVIRONMENTAL AREAS IN UKRAINE

У статті проаналізовано доробок ЄС у сфері екологічної безпеки, визначення пріоритетних напрямів реформування вітчизняної системи екологічного захисту. Визначено проблеми в інституційному забезпеченні державної екологічної політики.

The article analyzes the achievements of the EU in the field of environmental safety, determination of priority directions of reforming the national system of environmental protection. The problems in the institutional support of state environmental policy.

Актуальність проблеми. Управління багатствами Планети та її різноманіттям природних ресурсів є завданням, яке з кожним днем лише ускладнюється. Особливо складним є управління екологічними загрозами, зокрема тими, транскордонними (як забруднення повітря, забруднення водних ресурсів, втрата біорізноманіття) вимагає нового підходу до глобального, регіонального, національного і місцевого реагування на зазначені виклики.

Питання "екологічного управління" і "систем екологічного управління" зайняли чільне місце в державно-управлінських процесах більшості розвинених країн, однак в Україні вони досі перебувають на стадії утвердження: відбувається зміна екологічного законодавства, триває процес його адаптації до відповідних норм і вимог Європейського Союзу; все більшої активності і професіоналізму набуває громадська діяльність в сфері екології та захисту навколишнього природного середовища тощо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Важливу наукову цінність в дослідженні витоків екологічного руху в Україні, його ролі у процесах формування екологічної свідомості та екологічної культури українського суспільства містять наукові доробки М. Алексієвця, С. Васюти, Т. Гардашук, С. Генсірука, В. Крисаченка, О. Стегній, М. Хилька та інших.

На офіційному рівні Україна є стороною понад 40 глобальних та регіональних природоохоронних конвенцій та угод, активним учасником переговорного процесу щодо підготовки нової міжнародної угоди, яка прийде на зміну Кіотському протоколу до Рамкової конвенції про зміну клімату. Досить динамічно розвивається співробітництво української сторони з Форумом ООН з лісів та Комісією сталого розвитку ООН (крім екологічних питань, в рамках Комісії Україна залучається до обговорення питань сільськогосподарського та промислового розвитку, продовольчої та енергетичної безпеки). З Програмою ООН з навколишнього середовища (ЮНЕП) Україна співпрацює в рамках тристоронньої ініціативи з довкілля та безпеки ЮНЕП, ПРООН та Організації безпеки та співробітництва в Європі – ОБСЄ.

Метою статті є аналіз доробок ЄС у сфері екологічної безпеки, визначення пріоритетних напрямів реформування вітчизняної системи екологічного захисту.

Вклад основного матеріалу. Українська сторона виступила ініціатором розробки Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат (Карпатської конвенції) та головувала у Карпатській конвенції в період з грудня 2006 по червень 2008 р. На даний час представники України входять до складу Комісії по захисту Чорного моря від забруднення, створеної відповідно до Бухарестської конвенції, та консультативних груп цієї Комісії, Бюро Конвенції про охорону біологічного різноманіття, Комітету з дотримання Картахенського протоколу з біобезпеки до Конвенції про охорону біологічного різноманіття, Наглядового комітету спільного впровадження Рамкової конвенції ООН зі зміни клімату, Бюро Угоди про збереження китоподібних та Постійних комітетів ще двох регіональних природоохоронних Угод.

Як уже зазначалось, на сьогодні в Україні триває достатньо складний процес адаптації законодавства до норм і стандартів Європейського Союзу, тому числі і норм екологічного законодавства. Відповідно до Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, ратифікованої Законом України від 16 вересня 2014 року № 1678-VII, передбачено поступове наближення законодавства України до права та політики ЄС у сфері охорони навколишнього природного середовища. Зокрема, Україна має адаптувати своє законодавство до 26 директив та 3 регламентів ЄС у таких секторах як:

- управління довкіллям та інтеграція екологічної політики у інші галузеві політики;
- якість атмосферного повітря;
- управління відходами та ресурсами;
- якість води та управління водними ресурсами, включаючи морське середовище;
- охорона природи;
- промислове забруднення та техногенні загрози;
- зміна клімату та захист озонового шару;
- генетично модифіковані організми.

Відповідно до загальноєвропейських підходів процес наближення (апроксимації) організовано у три стадії: транспозиція (процес нормативно-правового приведення законодавства країни у відповідність до вимог права ЄС), імплементація (практичне впровадження вимог і стандартів ЄС, що передбачає наявність інституційної, фінансової та інвестиційної складових) та забезпечення дотримання (повне впровадження або технічна імплементація) [4]. Таким чином, адаптація українського законодавства до норм Європейського Союзу зараз знаходиться у стадії транспозиції.

У Плані дій Уряду на 2016 рік [1] серед інших завдань передбачено: гармонізацію українського законодавства до європейського природоохоронного права; урахування природоохоронних вимог у програмах розвитку регіонів та секторальних і галузевих політиках; залучення технічної допомоги від міжнародних інституцій для реалізації проектів у сфері захисту навколишнього природного середовища, підвищення обізнаності з питань навколишнього природного середовища та посилення ролі громадянського суспільства у цих питаннях; формування основ створення загальнодержавної автоматизованої системи екологічних даних для потреб Уряду і суспільства; побудова в Україні дієвої системи нагляду за дотриманням вимог природоохоронного законодавства; охорона та стале використання водних, земельних та лісових ресурсів; відновлення комплексної системи моніторингу навколишнього природного середовища, що побудована на принципах європейського законодавства; збільшення площі природоохоронних територій до середньоєвропейського рівня, формування національної екологічної мережі; формування та розвиток інвестиційного та наукового потенціалу зони відчуження тощо.

Міністром екології та природних ресурсів було визначено чотири основні напрями діяльності відповідного Міністерства: перший – гармонізація українського природоохоронного законодавства з нормами законодавства Європейського Союзу; другий – боротьба з корупцією та забезпечення прозорості в діяльності Міністерства; третій – впровадження нової політики поводження з відходами та реформування системи державного природоохоронного нагляду; четвертим напрямком роботи стане підвищення рівня екологічної безпеки в зоні відчуження [4].

Реформи в сфері екології, охорони навколишнього природного середовища та раціонального використання природних ресурсів заслуговують особливої уваги, оскільки екологічна політика є також вагомим складовим елементом інших галузевих політик. Внаслідок попередніх реформ система екологічного управління знаходиться в розбалансованому стані. Саме тому, на нашу думку, ефективне проведення екологічних реформ має забезпечуватись комплексними змінами в нормативно-правовому полі, інституційному забезпеченні державної екологічної політики, а також змінами у кадровій політиці.

Внаслідок проведення адміністративної реформи 2010 року зі складу Міністерства екології та природних ресурсів були вилучені: Державне агентство з питань охорони лісових ресурсів (підпорядковується в своїй діяльності Міністерству аграрної політики та продовольства України) та Державна гідрометеорологічна служба, яка на сьогодні перетворена в Управління гідрометеорології, що підпорядковується Державній службі України з надзвичайних ситуацій). Це значно послабило державну систему моніторингу стану навколишнього середовища.

Новостворене Державне агентство з питань екологічних інвестицій фактично забезпечує реалізацію державної політики у сфері регулювання негативного антропогенного впливу на зміну клімату та адаптації до його змін і виконання вимог Рамкової конвенції Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату та Кіотського протоколу до неї, а не вирішує питання екологічних інвестицій.

До травня 2013 року до системи інституційного забезпечення державної екологічної політики входили також Державні управління охорони навколишнього природного середовища в областях, містах Києві та Севастополі, що були територіальними органами Міністерства екології та природних ресурсів України, входили до сфери його управління, та в межах своїх повноважень забезпечували реалізацію державної політики в галузі охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів, поводження з відходами, забезпечення екологічної та, у межах своєї компетенції, радіаційної безпеки на відповідній території. Однак, територіальні органи Мінприроди були ліквідовані відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України № 159 “Про ліквідацію територіальних органів Міністерства охорони навколишнього природного середовища” [6], що стало черговим етапом у проведенні адміністративної реформи, який спричинив розбалансування системи екологічного управління [3]. Таким чином, доцільно переглянути склад, функції та повноваження центральних органів виконавчої влади, діяльність яких координується Міністерством екології та природних ресурсів України, та привести їх у відповідність основним пріоритетам державної екологічної політики.

Ще однією проблемою в інституційному забезпеченні державної екологічної політики є неналежна взаємодія органів державної влади, зокрема Міністерства екології та природних ресурсів України, з інститутами громадянського суспільства. Протягом останніх років спостерігається суттєва професіоналізація діяльності громадських екологічних організацій в Україні, що є одним із найпотужніших секторів громадянського суспільства. Однак залучення громадськості до процесу формування та реалізації державної екологічної політики здебільшого має формальний характер [10, 11].

У контексті зазначеного вище вважаємо необхідним внести зміни до механізмів формування та функціонування Громадської ради Всеукраїнських організацій та об'єднань природоохоронного спрямування при Міністерстві екології та природних ресурсів України, зокрема щодо визначення чітких критеріїв для оцінювання громадських організацій, які можуть бути включені до її складу (у тому числі, щодо мінімального досвіду роботи та напрямів діяльності громадської організації тощо); уточнення повноважень; удосконалення форм і методів співпраці Громадської ради з органами виконавчої влади тощо.

Слід зазначити, що вітчизняне екологічне та природоохоронне законодавство є одним із кращих, оскільки містить як базові нормативно-правові документи, так і численні галузеві нормативно-правові акти, що регулюють окремі види екологічної та природоохоронної діяльності. Підґрунтям для формування екологічного законодавства України є Конституція України, де в статті 16 йдеться про обов'язковість забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території нашої країни, збереження генофонду, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи. Ст. 50 гарантує кожному громадянину право на безпечне для життя і здоров'я довкілля, на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди, а також кожному гарантується право вільного доступу до інформації про стан довкілля. У ст. 66 закріплюється обов'язок кожного громадянина не заподіювати шкоду природі, культурній спадщині та відшкодувати завдані ним збитки [2].

У січні 2011 року Верховною Радою був прийнятий Закон України “Про Основні засади (Стратегію) державної екологічної політики до 2020 року” [7], яким визначено основні цілі державної екологічної політики та завдання для їх досягнення. Відповідно до цього Закону процес реформування державної екологічної політики було розділено на два етапи: перший – до 2015 року, другий – відповідно до 2020 року. Перший етап мав забезпечити стабілізацію екологічної ситуації в країні, а другий – здійснення реформування. Перший етап так і не був завершений. Більше того, воєнні дії на території Східної України протягом двох останніх років ще більш дестабілізували екологічну ситуацію в країні. Відповідно, державна політика має бути скорегованою з огляду на необхідність екологічної реабілітації території, на яких проводяться бойові дії, а також враховувати можливі екологічні ризики, що пов'язані із значним промисловим навантаженням на Донбас, як для прилеглих до зони АТО територій, так і країни загалом.

З метою удосконалення нормативно-правової бази та приведення її у відповідність до європейських норм і стандартів на сьогодні розроблено два нових законопроекти: “Про оцінку впливу на довкілля” та “Про стратегічну екологічну оцінку” [9], які за результатами розгляду було повернено для доопрацювання профільними комітетами Верховної Ради України. На нашу думку, прийняття зазначених законопроектів дасть змогу перейти від принципу “забруднювач платить” до принципу передбачення та запобігання негативним антропогенним впливам на довкілля, що сприятиме покращенню екологічної ситуації.

Вагомим проблемою у сфері нормативно-правового забезпечення державної екологічної політики є контроль за дотриманням його норм. Погоджуємось із тим, що одним із пріоритетних завдань на сьогодні є побудова в Україні дієвої системи нагляду за дотриманням вимог природоохоронного законодавства. Система виявлення порушень та покарань в сфері екології є специфічною, оскільки ця сфера правопорушень є достатньо складною та потребує спеціальних екологічних знань у представників правоохоронних органів. Задля зміцнення контролюючих функцій держави в галузі екології та охорони навколишнього середовища вважаємо необхідним введення на загальнодержавному рівні інституту державної екологічної прокуратури.

До останнього часу діяла Дніпровська екологічна прокуратура у м. Києві, до складу якої входило сім міжрайонних екологічних прокуратур: Київська (м. Київ, Київська та Чернігівська області), Кременчуцька (Полтавська та Кіровоградська області), Дніпропетровська (Дніпропетровська область), Запорізька (Запорізька область), Херсонська (Херсонська область), Очаківська (Миколаївська область), Черкаська (Черкаська область) [1]. Однак, у зв'язку з проведенням реформування правоохоронної системи діяльність екологічної прокуратури як відокремленого підрозділу наразі залишається неврегульованою.

Відповідно до Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища”, екологічні знання є обов'язковою кваліфікаційною вимогою для всіх посадових осіб, діяльність яких пов'язана з використанням природних ресурсів та призводить до впливу на стан навколишнього природного середовища [8]. Однак в сучасних умовах можемо говорити про формальність у виконанні положень законодавства. Державні службовці, що працюють в екологічній сфері здебільшого не мають базової фахової освіти, а відповідність нормам законодавства забезпечується проходженням короткотермінових навчальних курсів чи курсів підвищення кваліфікації. Проблема депрофесіоналізації кадрів існує також і в системі контролюючих органів. З огляду на це, реформування державної кадрової політики в сфері екології також є необхідною складовою реформування екологічної сфери, оскільки будь-які реформи будуть неефективними за умови їх непрофесійної реалізації.

Висновки. Отже, державно-управлінські реформи в екологічній сфері на сьогодні є одним із найбільш пріоритетних напрямів реформування. Реформування зазначеної сфери має бути комплексним та забезпечувати: удосконалення нормативно-правової бази, приведення її у відповідність до норм та вимог Європейського законодавства; формування чіткої інституційної вертикалі; посилення контролю за дотриманням чинного законодавства; належне кадрове забезпечення процесу формування та реалізації державної екологічної політики. Такий комплексний підхід має забезпечити збалансованість системи екологічного управління та ефективність проведення реформ.

Список використаних джерел.

1. Дніпровська екологічна прокуратура [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dep.gov.ua/functions.html>. – Назва з екрана.
2. Конституція України: закон України від 28.06.1991 № 254к/96-ВР [Електронний ресурс] / Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. - Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>. – Назва з екрана.
3. Наместнік В. В. Інституційне забезпечення процесу формування та реалізації державної екологічної політики / В. В. Наместнік // Вісник ДРІДУ НАДУ: наук. журнал. – 2012 – № 3. – С. 122–131.
4. Офіційний веб сайт Міністерства екології та природних ресурсів України [Електронний ресурс] . – Режим доступу: http://www.menr.gov.ua/docs/activity-adaptation/draft_NAS_FEB2015.pdf
5. Програма дій Уряду на 2016 рік / [Електронний ресурс] . – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=248890479&cat_id=244276429
6. Про ліквідацію територіальних органів Міністерства охорони навколишнього природного середовища : постанова Кабінету Міністрів України № 159 від 13.03.2013р. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/159-2013-%D0%BF>. – Назва з екрана.
7. Про Основні засади (Стратегію) державної екологічної політики до 2020 року : закон України від 21.12.2010 № 2818-VI [Електронний ресурс] / Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/>. – Назва з екрана.
8. Про охорону навколишнього природного середовища: закон України від 25.06.1991 № 1264-ХІІ [Електронний ресурс] / Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>. – Назва з екрана.
9. Реанімаційний пакет реформ [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://rpr.org.ua/draft-laws/?draft-laws-phases=0&groups-rpr=rpr-dovkilliya&rpr-part=0&s=->. – Назва з екрана.
10. Щорічна доповідь НУО (ЩД НУО) “Громадська оцінка національної екологічної політики” за 2013 рік / за ред. В. Мельничука, Т. Малькової, М. Рудої, Г. Проців, О. Кравченко. – К. : 2015. — 65 с.
11. Щорічна доповідь НУО (ЩД НУО) “Громадська оцінка національної екологічної політики” за 2011 рік (включаючи аналіз за період з 2003 року) / під ред. В. Мельничука, О. Кравченко, Т. Малькової. – К. : 2012. – 339 с.

Стаття надійшла до редакції 10.04.2017 р.

11
60

ТОВ "ДКС Центр"