

УДК 351.777:504.3:574

Б. Гамалюк

ОПТИМІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ІЗ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНИХ ПРАВ ОСОБИ В УКРАЇНІ

Розглянуто організацію системи управління в сфері охорони навколишнього природного середовища та раціонального використання природних ресурсів. Обґрунтовано необхідність характеристики оптимізації органів державного управління із забезпечення екологічних прав.

Ключові слова: охорона навколишнього природного середовища, природокористування, державне управління, владні повноваження, державне регулювання, очисні споруди, навколишнє середовище, природні ресурси, управлінська структура.

Сучасна діяльність щодо проведення оптимізації в системі органів публічної влади та утвердження екологічних імперативів як у світових масштабах, так і в Україні, є об'єктивно-обумовленим процесом. У цих умовах першочергового значення набуває проблема визначення місця і ролі державно-управлінської діяльності із забезпечення екологічних прав особи в Україні.

На сьогодні, перед Україною постає проблема реалізації правових стандартів у сфері забезпечення конституційних екологічних прав.

Важливою складовою у формуванні нової державної політики, спрямованої на захист і становлення екологічних прав, яка відповідає європейським стандартам, зі сторони держави як владного суб'єкта, є формування дієвої системи органів публічного управління. Згідно із Законом України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації повноважень органів виконавчої влади у сфері екології та природних ресурсів, у тому числі на місцевому рівні” № 5456-VI від 16.10.2012 р. [1] та Указом Президента України “Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади” № 726/2012 від 24.12.2012 р. [2], розпочата досить складна реформа органів державної влади у сфері екології та природних ресурсів. Перед Україною постає виклик, який спрямований на те, що при реформуванні системи органів публічної влади необхідно зберегти та покращити їх функціональну та інституційну структуру в сфері екологічної безпеки та використання природних ресурсів.

Значний внесок у дослідження даної проблеми, зокрема екологічного управління, зробили Б. Розовський, С. Алексєєва, С. Грицкевич, В. Авер'янов, І. Голосніченко, Л. Коваль, Ю. Козлов, В. Малинковський, В. Андрейцев, М. Брінчук, Ю. Вовк, А. Гетьман, Р. Гусєв, В. Горбовий, Д. Дембо, І. Дмитренко, В. Костицький, О. Колбасов, Н. Титова, Є. Колотинська, С. Кравченко, О. Красова, В. Мунтян, Г. Полянський, В. Попов, В. Петров, М. Шульга, Г. Тищенко, В. Яковлев та інші. Однак їхні напрацювання вимагають подальшого розвитку теорії державного управління у галузі екології та природних ресурсів і адаптування їх до вимог часу та проблем сучасності.

Мета статті – дослідження структури та напрямів оптимізації діяльності органів публічної влади із забезпечення екологічних прав. Якими шляхами і засобами можна

спрогнозувати вдосконалення форм, змісту діяльності органів публічної влади із забезпечення екологічних прав?

Академік В. Вернадський стверджував: “Людство, взяте в цілому, стає потужною геологічною силою. І перед ним, перед його думкою і працею стає питання про перебудову біосфери в інтересах людства, що вільно мислить як єдине ціле... Обличчя планети – біосфера – хімічно різко міняється людиною свідомо і головним чином несвідомо. Міняється людиною фізично і хімічно повітряна оболонка суші, все її природні води” [3]. Підтвердженням цих слів стали масштабні екологічні зміни на планеті Земля, які здебільшого є загрозливими і пов’язуються з економічною діяльністю людини, а саме: виснаження запасів невідновлюваних природних ресурсів (таких як нафта, газ, вугілля), що використовуються без обмеження у сучасному виробництві, але можуть зникнути у майбутньому; відходи та речовини, що забруднюють повітря і воду, які з’являються у процесі виробництва та споживання і мають тенденцію до збільшення при економічному зростанні; екстремальні та несприятливі умови для відтворення флори і фауни, втрата генетичного різноманіття, що призводить до нестабільності виробництва, особливо у сільському господарстві; погіршення стану довкілля, що знижує якість середовища, в якому існує людина, а отже, знижує стабільність відтворення трудових ресурсів тощо [4].

Тому, як наслідок, у багатьох державах розпочався пошук ефективних напрямків екологічної політики та здійснення оптимальної діяльності державного управління щодо її забезпечення. Суспільство поступово осмислює свій взаємозв’язок із природою, вибудовується модель відносин та світоглядних позицій [5]. Створена раніше система економічного та державного управління підлягає переосмисленню, де споживацький тип використання природи змінюється умовами сталого розвитку [6]. Зміна людського світогляду стає вихідним моментом, з якого розпочинається екологізація людської діяльності та зміна управлінських пріоритетів. Таким чином, можна стверджувати, що процес формування методологічних основ у сфері оптимізації державно-управлінської діяльності із забезпечення екологічних прав сягає в глиб століть. Оскільки оптимізація – це процес вибору найкращого або найбільш прийняттого варіанта із множини можливих відповідно до визначених критеріїв [7]. Залежності від людського пізнання взаємодії соціуму і природи, діяльність владних структур щодо регулювання відносин “людина – природа” змінювалась та знайшла своє відображення в окремих концепціях та теоріях. Схематично дані концепції зображені у табл. 1.

Таблиця 1

Концепції взаємодії соціуму і природи

| Назва концепції | Характеристика концепції |
|---|--|
| 1 | 2 |
| Натуралістична концепція (Г. Спенсера, А. Строніна, А. Шеффле, А. Фул’є) | Основою цієї концепції є постулат невтручання у природні процеси та підкорення основним законам природи. Усе живе є проявом природи й існує за законами природи. Вона є найвищим законодавцем. Стосовно відносин “суспільство-природа”, то природу вважають самодостатнім організмом і всякі спроби втручання у її сутність з приводу виправлення помилок, або надмірне покращення власного середовища існування, освоєння природних ресурсів призводить до конфліктів (катаклізмів) |

Закінчення табл. 1

| 1 | 2 |
|---|---|
| Споживацька концепція (К. Менгер, Л. Вальрас та У. Джевонс) | Основою цієї концепції є ідея утвердження панування людини над природою, яке здійснюється шляхом розвитку продуктивних сил та встановлення добробуту суспільства за рахунок використання природних ресурсів без врахування шкідливих наслідків. В даному випадку людський розум є не тільки інструментом пізнання довкілля, а й силою, за допомогою якої здійснюється підкорення та використання природи |
| Концепція меж зростання (Д. Медоуз) | Основою цієї концепції є ідея, що людство при споживацькому характері використання природних ресурсів рухається до деградації та самознищення, екологічну гармонію можна зберегти чи відновити шляхом визначення відповідних меж подальшого розвитку економіки і науково-технічного прогресу, приросту населення тощо |
| Концепція про ноосферу (В. Вернадский) | Пізнаючи закони розвитку природи, людство перетворює природу відповідно до своїх потреб. Цей процес посилюється виникненням нових форм обміну продуктом і енергією між суспільством і природою зростаючим біохімічним та іншим впливом людини на біосферу. Із появою “другої природи”, створеної людиною, активізується зміст ноосферних ідей, зокрема про співвідношення штучного і природного в довкіллі і в людині |
| Концепція сталого розвитку (1972 р., Стокгольмська конференція ООН) | Сталий розвиток розглядається як гармонійний, збалансований, безконфліктний прогрес всієї земної цивілізації в цілому, а також окремо взятих країн нашої планети за науково обґрунтованими планами, коли в процесі неухильного інноваційного інтенсивного економічного розвитку країн вирішується комплекс питань щодо збереження довкілля, ліквідації експлуатації, бідності та дискримінації як кожної окремо взятої людини, так і цілих народів чи груп населення. Економічний розвиток здійснюється за рахунок використання поновлювальних природних ресурсів та зменшення можливих ризиків. При цьому розглядається можливість перерозподілу багатств та ресурсів із метою вирівнювання рівнів розвитку Півночі і Півдня планети. Фактично йдеться про новий, більш високий рівень регулювання світового економічного та соціального порядку |

У сучасних умовах екологічні права набувають нового якісного значення та за своєю значимістю прирівнялися до права людини на життя [8]. Урядами багатьох держав почала проводитись ревізія нормативних і регулятивних механізмів із метою створення дієвої інституційної системи публічного управління, яка б максимально забезпечувала

екологічні права особи. Стабільність екологічного законодавства, видання достатньої кількості досконалих нормативно-правових актів із питань безпеки довкілля, відсутність в ньому прогалин та комплексність охоплення предмету правового регулювання є досить важливою запорукою для ефективного управління з приводу вирішення існуючих екологічних проблем та запобігання виникненню нових. Особливе місце у цьому процесі приділяється державним гарантіям із приводу реалізації права людини на безпечне середовище, яке включає в себе безпеку функціонування навколишнього середовища, аналіз загроз для її існування та їх усунення, спроби регулювання впливів екологічних факторів на життєдіяльність людини тощо.

Україна не є винятком. Історично в Україні формування управлінської системи охорони навколишнього природного середовища та природокористування розпочалося на підставі Указу Президії Верховної Ради Української РСР від 14 вересня 1988 р. про створення Союзно-республіканського Державного комітету Української РСР з охорони природи на базі ліквідованого республіканського Державного комітету Української РСР з охорони природи. Оптимізаційні процеси державного управління щодо забезпечення екологічних прав в Україні відбувалися не планомірно, оскільки в державі не було виробленої чіткої єдиної концепції екологічного управління. Про це свідчать постійні реорганізації органів спеціальної компетенції. Кожний новий уряд намагався створити свою власну структуру органів влади, не взявши до уваги напрацювання своїх попередників та не довівши попередні реформи до логічного завершення, чим вносив у систему органів спеціальної компетенції все нові непорозуміння та дестабілізацію. Ці процеси чітко прослідковуються на прикладі реорганізацій та перетворень центрального органу виконавчої влади з охорони навколишнього природного середовища за часи незалежності України. Зокрема, у 1991 р. на базі Державного комітету УРСР з охорони природи було створено Міністерство охорони навколишнього природного середовища України. У 1994 р. Указом Президента “Про утворення Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України” України від 15.12.1994 р. діяльність Міністерства охорони навколишнього природного середовища було припинено, а на базі його та Державного комітету України з ядерної та радіаційної безпеки створено нове міністерство – Міністерство охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки. У 1999 р. Указом Президента України “Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади” від 15.12.1999 р. на базі Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України, Комітету України з питань геології та використання надр, Комітету України з питань гідрометеорології, Державної адміністрації ядерного регулювання України, Головного управління геодезії, картографії та кадастру, а також Державної комісії у справах випробувань і реєстрації засобів захисту та регуляторів росту рослин і добрив було створено Міністерство екології та природних ресурсів України. У 2003 р. Указом Президента “Про заходи щодо підвищення ефективності державного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів” від 15.09.2003 р. було реорганізовано Міністерство екології та природних ресурсів України в Міністерство охорони навколишнього природного середовища України та Державний комітет природних ресурсів України. У 2011 р. черговим Указом Президента України Міністерство охорони навколишнього природного середовища реорганізовано у Міністерство екології та природних ресурсів України і Державну екологічну інспекцію України.

Така політика призвела до великої “плинності” кадрів, що своєю чергою позначилось на професіоналізмі працівників системи охорони навколишнього природного середовища та природокористування.

Організаційна структура управління в галузі охорони навколишнього природного середовища та природокористування в Україні складається з державного (зокрема місцевого, регіонального) і громадського управління. За цього, державне управління здійснюється на основі адміністративно-територіального та галузевого поділу, оскільки організація природокористування і охорони навколишнього природного середовища має свої особливості. А саме, кожному виду природних ресурсів відповідає специфічна форма господарської діяльності зі своєю системою управління. Тобто, при здійсненні управління відбувається його диференціація за видами природних ресурсів. У сучасних умовах така диференціація призвела до утворення автономних спеціалізованих галузей економіки (сільське господарство, гірничодобувні галузі, водне господарство, лісове господарство і так далі), в яких здебільшого здійснюється господарське освоєння певного природного ресурсу без врахування впливів такої діяльності на інші природні ресурси.

На сьогодні оптимізаційні процеси в Україні, які розпочалися із прийняттям Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації повноважень органів виконавчої влади у сфері екології та природних ресурсів, у тому числі на місцевому рівні” № 5456-VI від 16.10.2012 р. та Указу Президента України “Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади” № 726/2012 від 24.12.2012 р. зумовили черговий перегляд існуючих стандартів та форм здійснення державної діяльності. Методологічною основою зазначених процесів стали задекларовані напрямки реформування охорони навколишнього природного середовища та природокористування в Україні у Законі України “Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року” від 21.12.2010 р.

Проведення оптимізації в Україні структурно передбачає розподіл органів виконавчої влади на шість організаційно-правових форм (Кабінет Міністрів України; Міністерства України; Державні служби, Державні інспекції, Державні агентства, незалежні регулятори та органи зі спеціальним статусом) та за підпорядкуванням – до трирівневої системи. Тобто, між органами виконавчої влади робиться функціональний розподіл із встановленням повноважень, починаючи від формування державної політики – завершуючи наглядово-контролюючими функціями за реалізації визначеної політики.

Зокрема, на згадане міністерство покладаються функції з формування державної політики і з нормативно-правового регулювання; Державні служби – функції з надання державних послуг; Державні інспекції – контрольні-наглядові функції (у сферах, де відсутні державні послуги); Державні агентства – функції з управління майном і з надання бюджетних послуг населенню і юридичним особам; Національні комісії з регулювання – функції зі встановлення регульованих цін і тарифів на окремі види послуг і товарів [9].

Однак фінансова криза, яка розпочалася в державі, дещо змінила пріоритети реформування органів публічної влади, що викликало незадоволення у провідних екологів та громадських правозахисних організацій. Причиною незадоволення стало те, що влада при реформуванні органів управління почала переслідувати здебільшого мету щодо скорочення витрат на утримання управлінського апарату, без належного забезпечення інших пріоритетів, прослідковується централізація управлінських повноважень. Хоча, згідно із задекларованими цілями метою реформи (оптимізації) була зміна структури органів виконавчої влади, усунення дублювання їхніх повноважень, децентралізація влади, підвищення ефективності

державного управління. В результаті проведених змін значна кількість міністерств і відомств була укрупнена або реорганізована. Деякі центральні органи виконавчої влади, що мали безпосереднє або близьке відношення до охорони навколишнього природного середовища, були виведені зі сфери впливу Мінприроди України (Державне агентство лісових ресурсів України, Державна гідрометеорологічна служба України, Державне агентство земельних ресурсів України тощо), а деякі з важливих для охорони навколишнього природного середовища були ліквідовані (Державна служба заповідної справи України). На сьогодні майже 15 міністерств, відомств, департаментів наділені повноваженнями з приводу охорони навколишнього природного середовища та природокористування. Здебільшого відповідні повноваження є вузькоспеціалізовані і диференціюються за видами природних ресурсів, що інколи не дозволяє обрати єдиного підходу до організації охорони навколишнього природного середовища як єдиного комплексного об'єкта, створює складності у вирішенні певних екологічних проблем. Тому необхідно у перспективі вдосконалювати систему взаємозв'язків зазначених структур на місцевому, регіональному та загальнодержавному рівнях. Окрім того, потребує вирішення питання функціональної компетенції, оскільки "de facto" система управлінської діяльності в сфері охорони навколишнього природного середовища та природокористування здебільшого сформована таким чином, що в одних руках, як правило, знаходилися найважливіші функції із управління та експлуатації окремих природних об'єктів, що інколи призводить до значних зловживань. Цю проблему багато вчених пропонують вирішити за допомогою децентралізації та деконцентрації управління. За тлумаченням Ж. Веделя, децентралізація – це організаційна техніка, котра полягає у передачі важливих прав із прийняття рішень представникам центральної влади, поставленим на чолі різного роду адміністративних округів чи державних служб [10]. Деконцентрація – це передача прав на прийняття рішень органам, які не перебувають в ієрархічному підпорядкуванні центральним органам влади і котрі, як правило, обираються зацікавленими громадянами. "Деконцентрація – це спосіб організації владарювання всередині держави, а децентралізація – це відчуження повноважень однієї юридичної особи (держави) на користь іншої (місцевого управлінського колективу)" [11]. Так, у більшості країн ЄС органи місцевого управління та самоврядування у сфері забезпечення екологічних прав відіграють провідну роль. Зокрема, місцеві органи самоврядування населення з метою реалізації екологічних прав та покладених на них повноважень наділяються організаційно-дорадчими, координаційно-контрольними, санкціонуючими та юрисдикційними повноваженнями. Однак, на сьогодні зазначені процеси не знайшли належної підтримки в Україні, хоча на загальнодержавному рівні були задекларовані у Постанові Верховної Ради України "Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки" від 05.03.1998 р. [12].

Так, у щорічній доповіді про права людини правозахисних організацій за 2012 р. в Україні гостро критикується проведений процес оптимізації виконавчої влади у сфері екології, вказується на загрозу руйнування екологічної політики та конституційних гарантій щодо забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги, законів України та її міжнародних угод у сфері охорони навколишнього природного середовища та дотримання екологічних прав громадян [13].

Однак на сьогодні реформування системи державного управління в сфері екологічної безпеки триває і тому про результати цієї реформи говорити передчасно. Сучасна структура органів державної влади із забезпечення екологічних прав оновлена і її можна схематично зобразити (рис. 1).

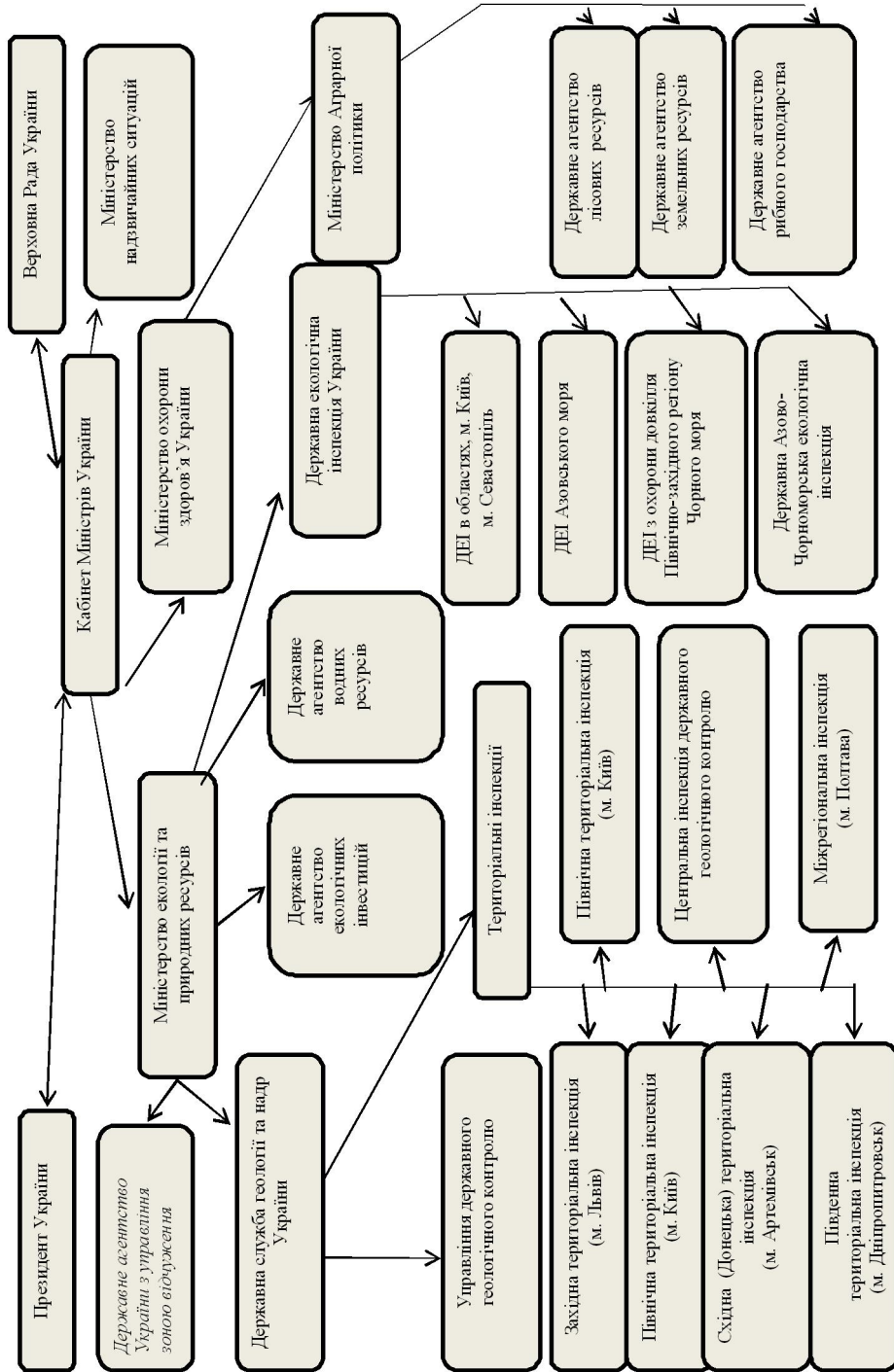


Рис. 1. Структура державної влади по забезпеченню екологічних прав

Особливу увагу необхідно звернути на те, що, окрім інституційного чинника, особливу роль мають відігравати у оптимізації державного управління із забезпечення екологічних прав й інші складові, серед яких: покращення нормативно-правової системи управління; підвищення ефективності екологічного виробництва; участь громадськості в процесі екологічного управління; реформування економічної складової екологічних відносин в Україні, формування окремої екологічної світоглядної позиції, створення ефективного екологічного контролю.

Висновки

Екологічні проблеми на сьогодні мають загальнодержавне і, зрештою, глобальне спрямування, вирішення яких необхідно здійснювати за допомогою органів державної влади на адміністративно-правовому рівні. Основою вирішення цих проблем є їх визнання на загальнодержавному рівні та створення державно-управлінських механізмів їх усунення. Оптимізація державної політики, спрямованої на захист і встановлення екологічних прав, є досить складним процесом, який вимагає зусиль всього суспільства, і тому потребує формування сталої системи розвитку у країні, що передбачає передусім формування ефективних адміністративних, економічних та гуманітарних методів впливу. Зрозуміло, що для реалізації цих методів мають бути створені відповідні умови, що передбачають популяризацію екологічної освіти, формування екологічних імперативів та розвитку відповідних науково-освітніх установ.

Література

1. Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України № 726/2012 від 24.12.2012 р. // Офіційний вісник Президента України [Текст]. — 2012. — № 35. — Ст. 842.
2. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації повноважень органів виконавчої влади у сфері екології та природних ресурсів, зокрема на місцевому рівні : Закон України від 16.10.2012 р. // Офіційний вісник України [Текст]. — 2012. — № 89. — Ст. 3591.
3. Вернадский В. И. Несколько слов о ноосфере / В. И. Вернадский // Химическое строение биосферы Земли и ее окружения [Текст]. — М. : Наука, 1965. — С. 232—329.
4. Tisdell, Clement A. Economics of Environment Conservation: Economics for Environmental and Ecological Management [Text] / Tisdell, Clement A. — Amsterdam : Elsevier Science Publisher, 1991. — P. 85.
5. Гамалюк Б. М. Екологічна культура як важлива складова морально-етичних цінностей державного управління / Б. М. Гамалюк // Моральні основи права [Текст] : матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (16 грудня 2010 р.). — Івано-Франківськ : [б. в.], 2010. — С. 392—395.
6. Бартов В. Ф. Концепции взаимодействия экономики и природы [Текст] / В. Ф. Бартов, В. В. Седов. — М. : Мысль, 1984. — 159 с.
7. Енциклопедія державного управління [Текст] : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; наук.-ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.]. — К. : НАДУ, 2011. — Т. 2 : Методологія державного управління / наук.-ред. кол. : Ю. П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішній (співголова) [та ін.]. — 692 с.
8. Проблемы экологического, земельного права и законодательства (обзор выступлений участников научно-практической конференции) // Государство и право [Текст]. — 2000. — № 5. — С. 108.

9. Ярмистий М. Оптимізація системи центральних органів виконавчої влади: вища ефективність управління / М. Ярмистий // Буковинський вісник державної служби та місцевого самоврядування [Текст]. — 2010. — № 4. — Ст. 21, 22.

10. Ведель Ж. Административное право Франции [Текст] / Ж. Ведель. — М. : [б. и.], 1973. — С. 392.

11. Бребан Г. Французское административное право [Текст] / Г. Бребан. — М. : [б. и.], 1988. — С. 57.

12. Про основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки : Постанова Верховної Ради України № 188/98-ВР від 05.03.1998 р. // Голос України [Текст]. — 1998. — № 64. — 4 квіт.

13. Права людини в Україні 2012 [Електронний ресурс] : Доповіді правозахисних організацій. — Режим доступу : http://helsinki.org.ua/index.php?id=1362661121#_ftn1.

В. Hamalyuk

OPTIMIZATION OF STATE AND ADMINISTRATIVE ACTIVITY IN ENSURING ECOLOGICAL HUMAN RIGHTS IN UKRAINE

The organization of management system in the area of environmental protection and the rational use of natural resources are considered. The necessity of characteristics optimization of public authority bodies to ensure ecological rights is grounded.

Key words: environmental protection, usage of natural resources, public administration, governmental powers, government regulation, filtration facility, environment, natural resources, administrative structure.