

УДК 351.77:338(477)

О. Олефіренко

ОСНОВНІ НАПРЯМКИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОГО ЕКОЛОГІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

Проаналізовано внутрішні проблеми розвитку держави та їх вплив на здійснення екологічної політики. Обґрунтовано необхідність вирішення екологічних проблем у межах тенденцій соціально-економічного розвитку. Визначено головні фактори, які сприятимуть створенню дієвої системи державного екологічного управління в Україні.

Ключові слова: державне екологічне управління, екологічна політика, навколишнє середовище, екологічне законодавство, суб'єкти екологічного управління.

Одним із найважливіших завдань екологічної діяльності держави в сучасних умовах є створення ефективної системи управління природокористуванням і охороною природи, яка б забезпечила надійний механізм екологічної безпеки, ресурсозбереження, зацікавленість підприємств і організацій у захисті навколишнього природного середовища від забруднення та інших шкідливих наслідків господарської діяльності.

Потреба в охороні навколишнього середовища та ефективнішому використанню природних ресурсів була задекларована як пріоритетна у низці офіційних документів. Проте, на сьогодні, коли ріст економіки є однією з основних цілей, екологічні проблеми переважно розглядаються як перешкода для досягнення цієї мети. Акцент на зростанні економіки призвів до послаблення екологічної політики та інституцій, зокрема через сповільнення розробки ефективної та дієвої політики та законодавства, послаблення контролю за дотриманням екологічних вимог, проведення частих та неповних інституційних змін. Всі ці фактори сприяли істотному зниженню ефективності структури державного екологічного управління. Вирішення екологічних проблем України повинно відбуватись в руслі загальнолюдських тенденцій соціально-економічного розвитку з інтеграцією у світовий економічний простір, що потребує ретельного аналізу існуючих проблем та прогресу в контексті міжнародних порівнянь.

Широке коло питань, пов'язаних із функціонуванням системи суспільство – природа, підвищенням ефективності екологічної політики, удосконаленням екологічного управління є об'єктом численних наукових досліджень і публікацій як вітчизняних, так і зарубіжних учених, зокрема: Н. Реймерса, Н. Пахомової, А. Ендреса, В. Лук'яніхіна, Т. Галушкіної, С. Курикіна, В. Шевчука, І. Синякевича, Ю. Шемшученка, В. Зуєва.

Незважаючи на широкий спектр досліджень, що стосуються, здебільшого, екологічної політики, управління охороною навколишнього середовища та використанням природних ресурсів, доцільно зазначити, що теоретичні та практичні засади формування та функціонування державного екологічного управління як цілісної системи ще не сформовані.

Державне екологічне управління – складова загальної системи державного управління, що функціонує згідно з чинним законодавством України і має за мету здійснення державної екологічної політики і гармонізацію суспільно-природних відносин на державному рівні [1]. Така гармонізація має здійснюватися шляхом практичного впровадження принципів сталого розвитку. Проте в Україні сталий розвиток і все, що з

ним пов'язане, досі сприймається більшою частиною суспільства як абстрактне явище, і в сфері екології зводиться до рівня забезпечення функціонування соціально-економічних процесів.

Окрім того, ефективність ринкових відносин, які регулюються державою, прямо залежить від підтримання балансу між техногенним навантаженням на навколишнє середовище і його здатністю до самовідновлення. Перспектива довгострокового суспільного прогресу тісно пов'язана із впровадженням одночасно екологічно безпечної і економічно вигідної господарської діяльності. Перехід до сталого розвитку – складний, довготривалий і багатофакторний процес досягнення зрівноваженої взаємодії між суспільством і навколишнім природним середовищем, гармонізації їх відносин на основі дотримання законів розвитку біосфери. Цей процес охоплює фактично весь комплекс внутрішніх проблем розвитку країни, включаючи інвестиційну та структурну політику, питання зміни структури споживання, охорони, раціонального використання і відтворення природних ресурсів, економічної і екологічної безпеки, соціальної, науково-технічної і регіональної політики. А також зовнішньоекономічних аспектів, у яких екологічний фактор відіграє значну роль.

Незважаючи на активний міжнародний обмін досвідом, участь України в численних дво- та багатосторонніх міжнародних природоохоронних проектах, програмах, ратифікацію низки важливих багатосторонніх міжнародних договорів, формування екологічної політики і здійснення державного екологічного управління не відрізняються належним динамізмом, а практичні наслідки реалізації місцевих, регіональних та національних природоохоронних заходів не призводять до суттєвого поліпшення загального стану навколишнього природного середовища в Україні [2]. Маючи досить високий рейтинг серед розвинених країн світу у забезпеченості основними факторами виробництва, Україна набагато відстає від них за рівнем використання. Зокрема, це відставання у використанні основного капіталу, сільгоспугідь, трудових ресурсів, наукового потенціалу.

Галузева структура промисловості України занадто обтяжена виробництвом первинних сировинних ресурсів і напівфабрикатів. Так, частка паливно-енергетичного, металургійного комплексу в структурі промисловості значно вища, ніж у структурі промислового виробництва таких європейських країн, як Франція, Німеччина, Італія. Водночас питома вага продукції прогресивних галузей – машинобудування і металообробки, хімічної і нафтохімічної – нижча в 1,5 – 2 рази.

Сировинна та напівфабрикатна спрямованість промислового виробництва України, окрім низької рентабельності, зумовлює високу енергомісткість національного продукту і загрозову техногенну навантаженість на природне середовище. Навіть в умовах падіння промислового виробництва Україна знаходиться серед країн із найвищими абсолютними обсягами утворення і накопичення відходів.

Необхідно зазначити, що головними факторами, які сприяли екологізації народногосподарського комплексу розвинених країн, стали: переміщення у малорозвинуті країни галузей, які не потребують висококваліфікованої робочої сили і створюють велику кількість відходів на одиницю продукції; структурна перебудова економіки шляхом прискорення розвитку високотехнологічних галузей; консервація власних природних ресурсів, зростаюче обмеження їх використання. Очевидно, що для України такий шлях нереальний. На сьогодні постає необхідність вирішення складної системи завдань, пов'язаних із вимогами оптимізації природокористування та

оздоровлення стану природного середовища, що потребує ефективної державної політики в сфері природокористування, природно-техногенної та екологічної безпеки і охорони природи.

Ефективність реалізації екологічного управління безпосередньо залежить від якості його правового забезпечення. До основних чинників, які впливають на можливість держави вирішувати існуючі екологічні проблеми та запобігати виникненню нових, належать: стабільність екологічного законодавства, відсутність у ньому прогалин та комплексність охоплення предмету правового регулювання, наявність чіткої екологічної політики на всіх рівнях управління та усталеної структури державних органів, що здійснюють екологічне управління загалом або його окремі аспекти, ефективність правозастосовчої діяльності [3]. На жаль, з огляду на сучасний стан розвитку еколого-управлінських відносин, можна із впевненістю констатувати, що більшість із перелічених факторів ще не є адекватно відображені в національному законодавстві або є декларативними. Необхідно сформувати нормативну базу, яка б чітко визначила компетенцію регіонального рівня управління, регулювала б співробітництво регіонів в екологічній сфері. Пріоритети державної політики в галузі охорони навколишнього природного середовища та природних ресурсів визначаються “Основними напрямками державної політики України в галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки” [4], які були затверджені Постановою Верховної Ради України № 188-98-ВР від 05.03.1998 р. Проте на сьогодні цей документ потребує суттєвого доповнення. Сучасна національна екологічна політика повинна базуватись на органічному поєднанні вирішення економічних та екологічних проблем у процесі соціально-економічного реформування українського суспільства, створенні умов для вирішення екологічних проблем на основі: усвідомлення стану екологічної безпеки та формування мотивацій для вирішення природоохоронних проблем на національному, регіональному, місцевому, об’єктному рівнях та на рівні особистості; формування реальних економічних можливостей для реалізації природоохоронної політики; розробки та впровадження екологічно обґрунтованої стратегії регулювання природокористування; інтеграції національної політики регулювання екологічної безпеки в європейський та світовий екологічний процес; інтеграції компонентів екологічної політики у структуру та окремі елементи соціально-економічного реформування суспільства.

Основоположним нормативним актом у системі екологічного законодавства є Закон України “Про охорону навколишнього природного середовища” від 25.06.1991 р., який заклав основи якісно нового підходу до змісту суспільних екологічних відносин, які охопили прогресивне ставлення людства до навколишнього природного середовища як до сукупності природних, соціальних, економічних умов і процесів, де в центрі уваги як невід’ємної умови сталого розвитку України було поставлено забезпечення безпеки життєдіяльності людини та організації охорони навколишнього природного середовища в інтересах нинішнього та майбутніх поколінь [5]. Проте, хоча цей закон і є першим нормативно-правовим актом, у якому врегульовані основні комплексні суспільні екологічні відносини, але на сьогодні він потребує ґрунтовного перегляду. Це пов’язано з тим, що значна кількість положень цього закону потребує конкретизації. З моменту прийняття цього закону відбулися кардинальні, якісно нові зміни майже у всіх сферах суспільного життя. 21 грудня 2010 р. було прийнято Закон України “Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики до 2020 року” [6]. Він визначає мету і принципи державної екологічної політики, стратегічні цілі та завдання, інструменти та етапи

реалізації національної екологічної політики. Цей закон визначає такі принципи державної екологічної політики, особливості яких є екоправова імперативність. Зокрема, йдеться про посилення ролі екологічного управління в системі державного управління України з метою закріплення рівноцінності та гармонізації трьох фундаментальних складників розвитку – економічного, екологічного й соціального, що зумовлює орієнтування на пріоритети сталого розвитку; відповідальність сучасного покоління за збереження довкілля на благо прийдешніх поколінь; державну підтримку та стимулювання вітчизняних суб'єктів господарювання, які мають здійснювати модернізацію виробництва, спрямовану на зменшення негативного впливу на навколишнє природне середовище. Відповідно до цього закону, було розроблено Національний план дій з охорони навколишнього природного середовища України на 2011 – 2015 рр. (далі – НПД), і затверджено 25 травня 2011 р. НПД чітко визначає строки, відповідальність, джерела та обсяги фінансування природоохоронних заходів, спрямованих на досягнення цілей нової Екологічної Стратегії України [7]. Цінність і унікальність НПД для України полягає також у тому, що він є першим документом такого рівня, який було заплановано, створено і затверджено згідно з усіма європейськими стандартами.

За останні роки було вжито низку заходів з метою створення та посилення інституційної системи управління у галузі охорони довкілля в Україні. Проте ці дії не принесли очікуваних результатів через постійні реорганізації органів державної влади у галузі охорони довкілля. Часті зміни керівництва призвели до розмиття стратегічного бачення та його узгодженості та до послаблення ефективності роботи апарату, розосередження технічних та людських ресурсів і неефективного використання фінансових ресурсів. Фрагментація та нечіткість розподілу повноважень між центральними органами, які відповідають за охорону навколишнього середовища та їх органами на місцях призвели до накладання цілей, повноважень, функцій та діяльності. Визначально важлива роль і відповідальність лягають на уповноважений центральний орган виконавчої влади – Міністерство екології та природних ресурсів України. Воно має бути основною координуючою ланкою, але не зможе забезпечити успіх впровадження державної екологічної політики за пасивно-споживацької і споглядальної позиції інших суб'єктів процесу. Необхідно реорганізувати Міністерство екології і природних ресурсів із посиленням його повноважень у сфері стратегічного планування переходу до сталого розвитку, політики євроінтеграції, еколого-економічного регулювання, гармонізації територіально-адміністративних і контролюючих функцій. Тому, доцільно було б розширити можливості екологічного управління на регіональному рівні у вирішенні екологічних проблем та передати більше повноважень на регіональний рівень. Децентралізація процесу ухвалення рішень дає змогу пристосувати екологічні заходи до конкретних потреб відповідного регіону. Сфера повноважень центральних органів державної влади повинна обмежуватись розробкою і реалізацією державної екологічної політики, міжнародним співробітництвом, координацією природоохоронної діяльності, моніторингом.

Успіх впровадження і цілісність державної екологічної політики залежать від взаємодії всіх суб'єктів екологічного управління. Необхідно активізувати процес безперервної співпраці між державою, суспільством і бізнесом, зокрема шляхом запровадження спільних проектів, добровільних угод між приватними фінансовими структурами, органами державної влади та суб'єктами господарювання. Таким чином досягається декілька цілей одночасно.

Базова концепція екологічного управління центральних органів – запобігання забрудненню екосистем, гармонізація взаємодії суспільства і природи, відтворення екологічної рівноваги, екологічне оздоровлення та екологічна безпека. Заходи повинні спрямовуватись не тільки на те, щоб усунути наслідки, спричиненні антропогенною діяльністю, в їх основі має бути прогнозування та попередження забруднення природних екосистем, тобто природоохоронна, а не запобіжна природовідтворювальна діяльність.

Значну роль у стримуванні розвитку екологічного управління відіграє неструктурованість і галузева розпорошеність функцій екологічного управління. Тому чіткий розподіл функцій і відповідальності між державною, корпоративною, регіональною (місцевою) і громадською системами екологічного управління сприятиме становленню й постійному вдосконаленню екологічного управління.

В Україні ще не сформувалася національна система екологічного управління в сукупності елементів державного, громадського і корпоративного (бізнесового) екологічного управління. Комплексна оцінка ідентичності національної системи екологічного управління полягає в оцінці її складових: державної, громадської та бізнесової (корпоративної) систем екологічного управління, їх цільової і функціональної збалансованості, а також басейнового управління. Оскільки на сьогодні національна система екологічного управління законодавчо не визначена, то комплексна оцінка може бути фрагментарною. Згідно з чинним законодавством України, державне управління зорієнтовано на охорону навколишнього природного середовища. У більшості європейських країн це прерогатива місцевих органів влади [8].

Громадське екологічне управління визначене в Законі України “Про охорону навколишнього природного середовища” як управління громадських об’єднань у сфері охорони навколишнього природного середовища з набором відповідних повноважень. Домінуючу концепцію громадського управління доцільно спрямувати на гармонізацію взаємодії суспільства і природи з визначенням спільної відповідальності держави й суспільства. Охорона навколишнього природного середовища має бути пріоритетом громадськості, місцевих громад.

Корпоративне (бізнесове) екологічне управління законодавчо не визначене. Введено в дію державні стандарти серії ДСТУ ISO 14000 “Настанови з управління навколишнім середовищем”, але їхнє дотримання не є обов’язковим і законодавчо не закріплене.

На здійснення екологічного управління суттєво впливає низка економічних чинників, що діють у різних сферах, на різних рівнях і з різним масштабом впливу. Це податки, субсидій, торговельні дозволи, екологічні внески. Такі ринкові інструменти ефективні для застосування в усіх пріоритетних сферах екологічної політики. І за рахунок значної ефективності використовуваних засобів у майбутньому кількість їх буде зростати. Екологічні субсидії, активно застосовуються для стимулювання розвитку нових технологій, створення нових ринків екологічних товарів і служб, а також для підтримки досягнення компаніями високих рівнів захисту навколишнього природного середовища. Вони визначаються, насамперед, своєю конкретністю, запобігають розпорошенню державного бюджету. В Україні ж неповною мірою задіяні ринково-економічні інструменти впливу та засоби стимулювання екологоорієнтованої поведінки суб’єктів господарювання, практично не працює механізм коротко- та довгострокового кредитування природоохоронних заходів. Необхідно запровадити таку систему економічних регуляторів природокористування, яка базується на комбінації інструментів,

що, насамперед, економічно зацікавлюють господарюючих суб'єктів до реалізації природоохоронних і ресурсозберігаючих заходів, наприклад шляхом матеріального заохочення екологізації виробничої діяльності. Ці стимули повинні поєднуватися з ефективними інструментами для запобігання порушенням екологічних вимог та для негайного і відповідного реагування на ці порушення. Розробка такої політики вимагає участі відповідних зацікавлених сторін.

Висновки

На сьогодні стає очевидною необхідність створення та розвитку ефективної системи державного екологічного управління. За відсутності такої системи, і в контексті повільніших, ніж очікувалося, структурних реформ та модернізації технологічних процесів, зростання економіки знову призводить до високих рівнів забруднення та підтримки старих неефективних підходів до використання енергетичних та природних ресурсів. Визнання урядом та суспільством пріоритетів охорони навколишнього середовища, законодавчого закріплення основних екологічних імперативів, інституціональної спроможності органів влади залежить, наскільки ефективно і послідовно буде здійснюватися екологічна політика в державі, наскільки швидко та результативно будуть запроваджуватися нові регуляторні, економічні та організаційні інструменти з метою зменшення техногенного тиску на навколишнє середовище. Екологічні вимоги мають бути інтегровані до планів економічно-соціального розвитку держави, що є передумовою переходу до сталих моделей виробництва та споживання. Ключовим напрямком сучасного соціально-екологічного розвитку держави має бути безперервний процес гармонізації екологічної і соціально-економічної політик, постійне зміцнення довіри між суб'єктами екологічного управління; прозорість і універсальність критеріїв відбору інструментів екологічної політики на всіх ієрархічних рівнях управління, активне застосування ринкових інструментів екологічного регулювання і стимулювання; передача повноважень охорони навколишнього природного середовища на регіональний та місцевий рівні, що сприяє підвищенню дієвості та ефективності екологічного управління.

Література

1. Екологічне управління [Текст] : підруч. для студ. екологічних спец. вищих навч. закл. / В. Я. Шевчук, Ю. М. Саталкін, Г. О. Білявський [та ін.]. — К. : Либідь, 2004. — 432 с.
2. Курикін С. І. До питання вдосконалення управління охороною довкілля та використанням природних ресурсів / С. І. Курикін // Рідна природа [Текст]. — 2001. — № 2. — С. 4.
3. 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 [Текст]. — К. : ВЕГО "МАМА 86", 2003. — С. 51—92.
4. Про основні напрями політики України в галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки [Електронний ресурс] : Постанова Верховної Ради України від 05.03.1998 р. — Режим доступу : www.portal.rada.gov.ua.
5. Про охорону навколишнього природного середовища [Електронний ресурс] : Закон України від 25.06.1991 р. — Режим доступу : www.portal.rada.gov.ua.

6. Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року [Електронний ресурс] : Закон України від 21.12.2010 р. — Режим доступу : www.portal.rada.gov.ua.

7. Про затвердження Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011 – 2015 рр. [Електронний ресурс] : Розпорядження від 25.05.2011 р. — Режим доступу : www.portal.rada.gov.ua.

8. Васюта О. А. Екологія і політика [Текст] : у 2 т. Т. 1 / О. А. Васюта, Є. І. Васюта, Г. Г. Філіпчук. — Чернівці : Зелена Буковина, 1998. — С. 84.

O. Olefirenko

MAIN DIRECTIONS FOR ENSURING EFFECTIVENESS OF THE STATE ECOLOGICAL ADMINISTRATION IN UKRAINE

Internal problems of state development and their impact on ecological policy are analyzed. The necessity of addressing environmental issues within trends of social and economic development is grounded. The main factors that contribute to the creation of an effective system of ecological administration in Ukraine are defined.

Key words: state ecological administration, ecological policy, environment, environmental legislation, subjects of ecological administration.