

УДК 351.853

Є. Г. Карташов,
д. н. з держ. упр., Академія Муниципального управління

РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНИХ ТА ГРОМАДСЬКИХ ЗАХОДІВ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ

E. Kartashov,
Doctor of Public Administration, the Academy of Municipal Management

IMPLEMENTATION OF STATE AND PUBLIC MEASURES IN THE FIELD OF ENVIRONMENTAL SAFETY

Визначено основні заходи з реалізації державних та громадських інтересів у сфері забезпечення екологічної безпеки. Першим з них виділено створення інформаційно-методичного базису для регіонального кадастру природних ресурсів. Запропоновано розробити й затвердити технічний проект регіонального кадастру природних ресурсів, створити просторово розподілений банк даних природних ресурсів, що інтегрує відомчі геоінформаційні бази даних на основі єдиної системи кодування, електронних карт і даних дистанційного зондування; запустити в експлуатацію інформаційні системи кадастрів окремих видів природних ресурсів.

Доведено необхідність підвищення ефективності системи екологічного моніторингу. Запропоновано розробити й затвердити положення про систему регіонального екологічного моніторингу, організувати міжвідомчий центр регіонального екологічного моніторингу, створити в регіонах мережі станцій фонового екологічного моніторингу для збирання базової інформаційної основи для інтеграції зі світовими мережами спостереження й обґрунтування регіональних нормативів оцінки стану навколишнього середовища.

Запропоновано підвищити внутрішню системну ефективність і рівень інформаційної взаємодії міністерств і відомств, що здійснюють збір, обробку медико-екологічної інформації й приймають управлінські рішення в області гігієни навколишнього середовища на основі наступних заходів, що не вимагають значних фінансових вкладень.

The main activities related to the state and public interests in the field of environmental protection. The first of these highlighted the creation of information and methodological basis for a regional inventory of natural resources. An elaborate and approve a draft regional technical inventory of natural resources to create a spatially distributed database of natural resources, integrating geo departmental information database based on a common coding system, electronic maps and remote sensing data; run operation information systems inventories of certain types of natural resources.

The necessity of improving the efficiency of environmental monitoring. An elaborate and approve regulations on the system of regional environmental monitoring center to organize inter regional environmental monitoring to create a regional network of environmental monitoring stations of the background to collect basic information basis for integration with global networks of observation and study of regional standards of environmental assessment.

An internally to increase system efficiency and level of information exchange ministries and agencies engaged in the collection, processing medical and environmental information and make managerial decisions in the field of environmental health on the basis of these measures do not require significant financial investments.

*Ключові слова: заходи, державні та громадські інтереси, сфера забезпечення екологічної безпеки.
Key words: Measures state and public interests, the scope of environmental safety.*

ВСТУП

У випадку, коли у контексті системних властивостей природного середовища оцінюється рівень відхилення стану природних комплексів від норми, говорять про оцінку екологічної ситуації на певній території. Як правило, рівень відхилення інтегрального стану природних комплексів добре корелює з відхиленням від норми окремих санітарно-гігієнічних показників — рівня шуму, забруднення повітря тощо. Незважаючи на відмінності цих підходів, суб'єктом оцінки, центральною її ланкою майже завжди виступає людина, інтегрована у соціуми різного рангу — від локальних до регіонального.

Існуюча система обліку й оцінки впливу факторів навколишнього середовища на здоров'я населення, у цілому, має статистичний характер, тобто виводяться усереднені для окремих адміністративних одиниць (населених пунктів) і значних відрізків часу показники екологічного стану природних середовищ із середньостатистичною захворюваністю й смертністю. У цьому випадку оцінка виробляється після того, як смерть або захворювання відбулися, і дані статистично узагальнені.

РЕЗУЛЬТАТИ

У розвинутих країнах, сьогодні здійснюється перехід до концепції "оцінки ризику" впливу навколишнього се-

редовища на стан здоров'я людини. Необхідність оцінки ризику при вивченні складних відносин здоров'я людини й навколишнього середовища диктується одним з найважливіших принципів ефективного функціонування будь-якої системи управління: перш, ніж розробляти стратегію дій, необхідно точно встановити, які проблеми повинні бути вирішені, а також ступінь невідкладності рішення кожної з них, з метою якнайкращого використання для їхнього рішення наявних ресурсів.

Оцінка здійснюється відповідно до визнаної у світі методології, що передбачає виконання наступних етапів досліджень:

а) ідентифікація небезпеки (шкідливості): які фактори, на яких рівнях і шляхах впливу, з яких середовищ можуть викликати несприятливі наслідки для здоров'я, наскільки правдоподібний і підтверджений зв'язок між фактором і захворюванням;

б) оцінка експозиції, тобто характеристика джерел забруднення, маршрутів руху забруднюючих речовин від джерела до людини, шляхи й точки впливу, рівні експозиції тощо;

в) устанавлення залежності "доза-відповідь": виявлення зв'язку між станом здоров'я й рівнем експозиції;

г) характеристика ризику: аналіз всіх отриманих даних, розрахунків ризиків для популяції і її окремих підгруп, порівняння ризиків із припустимими рівнями, порівняльна оцінка й ранжирування різних ризиків за їх медико-біологічною і соціальною значимістю.

Саме на останньому етапі встановлюються пріоритети й ті ризики, які повинні бути попереджені або знижені до прийнятного.

Після завершення оцінки ризику всі отримані дані й рекомендації передаються органам, відповідальним за управління ризиками, які з урахуванням економічних, політичних, соціальних й інших мотивів розробляють методи запобігання або зниження ризику, устанавлюють у разі необхідності динамічний контроль над рівнями ризиків, експозицій і станом здоров'я населення.

Незважаючи на прийняті законодавчі акти й державні програми, спрямовані на поліпшення санітарно-епідемічного стану населення, правова й економічна база для вирішення питань поліпшення середовища перебування людини, профілактики захворюваності населення залишається ще недостатньою.

Аналіз санітарно-епідеміологічної ситуації, демографічних показників і стану здоров'я населення в Україні показує, що потрібне втручання в усі сфери життєдіяльності суспільства як на державному, так і на регіональному рівнях. Подальше збереження існуючих тенденцій може привести до виникнення в окремих регіонах та у цілому в Україні надзвичайних ситуацій техногенно-екологічного й медико-демографічного характеру.

Аналіз існуючого стану справ функціонування системи управління природоохороною діяльністю показав, що вона занадто централізована за відомчими ознаками. Це приводить до зниження ефективності системи управління на регіональному рівні й не дає можливості повністю враховувати регіональні інтереси в створенні екологічно безпечного навколишнього середовища.

З урахуванням цього, основними завданнями розвитку державної системи управління природоохороною діяльністю на регіональному рівні є:

а) розвиток і зміцнення організаційної структури й нормативно-правового забезпечення спеціально вповноважених органів державного й регіонального управління в області охорони навколишнього середовища й використання природних ресурсів;

б) принципова зміна інформаційного базису (системи збору, зберігання, обробки й надання споживачеві екологічної інформації) регіональної екологічної політики як у сфері забезпечення органів управління, так і в області інформаційного забезпечення населення на основі використання сучасних інформаційних технологій;

в) забезпечення демократизації прийняття важливих для суспільства екологічних рішень на основі більш ефективної участі населення й суспільних екологічних організацій у цих питаннях;

г) принципове підвищення ефективності екологічної пропаганди й утворення, спрямоване на усвідомлення суспільством і його окремими інститутами екологічних ідеалів і вимог.

Доцільно також зосередити увагу на розвитку інформаційного базису регіональної екологічної політики, який полягає в різкому підвищенні якості, рівня й обсягу інформації, використовуваної органами влади для прийняття управлінських рішень, а також у підвищенні рівня, системності й оперативності інформування населення з питань екології й використання природних ресурсів.

Аналіз структури інформаційно-методичного забезпечення природокористування показує, що екологічний моніторинг — лише один з елементів блоку збору даних про стан навколишнього середовища й природних ресурсів. На рівні регіону необхідно створювати інтегровану інформаційно-аналітичну інформаційну систему органів управління, що включає:

а) систему екологічного моніторингу (як відомчого, так і міжвідомчого);

б) комплекс інформаційних систем кадастрів окремих видів природних ресурсів, що інтегруються в регіональний кадастр природних ресурсів;

в) систему екологічної безпеки, що дозволяє прогнозувати й попереджати прояв надзвичайних ситуацій техногенно-екологічного характеру.

Інтеграція перерахованих вище типів екологічних інформаційних систем має здійснюватися на основі регіональної геоінформаційної системи, електронних карт різного формату й масштабу, даних дистанційного зондування Землі.

Чинним законодавством України затверджено 7 видів Державних кадастрів — лісових, земельних, водних, містобудівних, мінеральних ресурсів, тваринного світу й об'єктів природно-заповідного фонду [1]. Між ними існують значні відмінності в ступені інформатизації, а також за рівнем організаційно-технічного й нормативно-методичного забезпечення.

Значна частина даних відомчих інформаційних систем також може бути екологічно інтерпретована. За характером збору екологічно значимої інформації виділяються такі види відомчих інформаційних систем:

а) ресурсно-середовищні (стан, використання різних природно-ресурсних об'єктів та фактори, що впливають на них);

б) санітарно-гігієнічні (санітарно-епідеміологічна ситуація, особливо небезпечні інфекції як фактори впливу на здоров'я населення);

в) соціально-економічні, організаційним ядром яких є регіональні підрозділи Держкомстату України (еколо-

го-економічні аспекти використання природних ресурсів і діяльності продуктивних сил).

Виходячи з вищевказаного, основними заходами з розробки інформаційно-методичного базису системи управління екологічною безпекою мають бути:

1. По-перше, створення інформаційно-методичного базису для регіонального кадастру природних ресурсів. З цією метою необхідно:

а) розробити й затвердити технічний проект регіонального кадастру природних ресурсів (основний зміст, вартість і етапи створення інформаційної системи);

б) затвердити регламент функціонування інформаційної системи регіонального кадастру природних ресурсів;

в) створити просторово розподілений банк даних природних ресурсів, що інтегрує відомчі геоінформаційні бази даних на основі єдиної системи кодуювання, електронних карт і даних дистанційного зондування;

г) запустити в експлуатацію інформаційні системи кадастрів окремих видів природних ресурсів (рослинності, тваринного світу, об'єктів природно-заповідного фонду, підземних вод, лікувальних і гідромінеральних ресурсів тощо) як елементів регіонального кадастру природних ресурсів;

г) розробити типовий технічний проект кадастру зелених насаджень для населеного пункту (з розробкою програмно-технічного комплексу);

д) запустити в експлуатацію інформаційні системи кадастру зелених насаджень у населених пунктах.

2. По-друге, підвищити ефективність системи екологічного моніторингу. Для цього необхідно:

а) розробити й затвердити положення про систему регіонального екологічного моніторингу;

б) організувати міжвідомчий центр регіонального екологічного моніторингу, що інтегрує всі види даних про біологічну розмаїтість і чинників, що впливають на нього, у формі колективних геоінформаційних баз даних;

в) розробити й затвердити "Положення про регіональний Літопис природи", що інтегрує всі види спостережень за територіями й об'єктами природно-заповідного фонду;

г) створити в регіонах мережі станцій фонового екологічного моніторингу для збирання базової інформаційної основи для інтеграції зі світовими мережами спостереження й обґрунтування регіональних нормативів оцінки стану навколишнього середовища).

3. По-третє, підвищити внутрішньсистемну ефективність і рівень інформаційної взаємодії міністерств і відомств, що здійснюють збір, обробку медико-екологічної інформації й приймають управлінські рішення в області гігієни навколишнього середовища на основі наступних заходів, що не вимагають значних фінансових вкладень.

У якості одного з центральних завдань також повинно розглядатися забезпечення реальної участі громадськості в реалізації регіональної екологічної політики.

Найбільш активні громадяни об'єднуються в екологічні громадські організації (ЕГО), тобто такі громадські організації, у яких екологічна діяльність є, принаймні, однією із пріоритетних.

Чорнобильська катастрофа в 1986 році й перебування в СРСР сприяли виникненню й розвитку сучасного суспільного екологічного руху. У той же час, треба відзначити, що цей рух має витоки в діяльності дружин

охорони природи (ДОП), що діяли у СРСР із 60—70-х років минулого століття.

Основні екологічні напрями роботи ЕГО — це збереження природи, її біорізноманіття, запобігання забрудненню навколишнього середовища, охорона водних джерел і морського узбережжя, захист екологічних прав громадян. Серед методів найбільш широко використовується екологічна освіта, дослідження, експертні оцінки.

Деякі організації виконують практичні заходи щодо поліпшення стану природного середовища. Менше число організацій використовує вплив на органи влади (лобіювання) і бере участь у підготовці й прийнятті рішень, ще менше — застосовує юридичні методи. Поки досить рідко застосовуються акції протестів, що відрізняються своєю радикальністю.

Багато в чому поява таких груп — результат дії приватних підприємців, що прагнуть використати громадські ділянки або об'єкти в приватних комерційних цілях, і наслідок відсутності належного управління й контролю над використанням громадських земель із боку місцевої влади. Виникнення місцевих екологічних груп є показником росту суспільної екологічної свідомості й підвищення громадянської активності.

До тенденцій у розвитку екологічного суспільного руху в Україні можна віднести перехід до роботи на професійній основі, просування екологічних ідей у суспільну свідомість, прагнення координації дій ЕГО, побудови коаліцій і мереж, а також включення в українські й міжнародні мережі й організації, прагнення до посилення впливу на формування екологічної політики в регіоні, до фінансової й організаційної незалежності.

Екологічні організації "третього сектора" спочатку виникали як суспільні, тобто їхні члени діяли винятково на громадських засадах. Однак складність екологічних проблем і необхідність високого освітнього й організаційного рівня для їхнього вирішення вимагає постійної професійної роботи. Це веде до того, що громадські організації стають неурядовими або недержавними, тобто, залишаючись незалежними від держави, переходять до роботи на професійній основі.

Серед джерел фінансування таких організацій необхідно вказати гранти закордонних і українських фондів, підтримку місцевих донорів, включаючи комерційні фірми, політичні партії, іноді органи місцевої влади.

Серед основних проблем екологічного "третього сектора" в Україні треба відзначити фінансову нестабільність, недостатність організаційного потенціалу незалежних ЕГО, їх незначний вплив на прийняття рішень, недостатнє використання юридичних методів.

До проблем, безумовно, треба віднести той факт, що місцеві влади й органи, відповідальні за збереження навколишнього середовища, практично не підтримують і не розглядають ЕГО як довгострокових партнерів, прагнучи залучати їх лише у випадках, коли необхідний "голос громадськості" на підтримку влади.

Владою не враховується значний потенціал ЕГО як ефективного партнера в запобіганні появи екологічних проблем, у розробці планів і програм розвитку, залученні населення у діяльність зі збереження природного середовища, залучення фінансування міжнародних фінансових інститутів на грантовій і кредитній основі для підтримки збалансованого розвитку. Певною мірою це

пов'язано із тривалою орієнтацією на давно застарілий "природо-підкорювальний" принцип і "закритість" у прийнятті рішень, що зумовлює неефективність управлінських рішень і додаткові витрати бюджетних коштів на усунення наслідків реалізації цих рішень.

У той же час українське законодавство декларує забезпечення екологічних прав і участь громадськості в прийнятті екологічно значимих рішень (Конституція України, ст. 50, екологічні закони — Закон України "Про охорону навколишнього природного середовища", ст. 9, 10, 11, 21, Водний Кодекс України, ст. 11 тощо). Окрім того, гарантії участі громадськості у вирішенні будь-яких питань закріплені в Законі "Про місцеве самоврядування в Україні" (ст. 7, 8, 9, 13) і в Законі "Про всеукраїнський і місцевий референдум".

Дієвим документом, спеціально спрямованим на забезпечення екологічних прав громадян, є "Конвенція про доступ до інформації, участі громадськості в прийнятті рішень і доступі до правосуддя з питань, які стосуються навколишнього середовища" [2] (Орхуська Конвенція), ратифікована парламентом України 06.07.1999 р.

Однак з нормативних документів, що забезпечують практичну реалізацію Конвенції, сьогодні в Україні прийнято лише два внутрішньовідомчих положення: "Про порядок надання екологічної інформації" і "Про участь громадськості в прийнятті рішень у сфері охорони навколишнього середовища" (обидва прийняті Міністерством екології й природних ресурсів України в 2003 році).

Відсутність необхідних відомчих і місцевих нормативних актів, що визначають обов'язкові процедури практичного забезпечення екологічних прав громадян, є сьогодні одним з головних перешкод на шляху виконання Україною Орхуської конвенції й обмежує прийняття соціально й екологічно обгрунтованих рішень. З урахуванням викладеного вище, завдання забезпечення реальної участі громадськості в реалізації регіональної екологічної політики доцільно сформулювати як забезпечення участі громадськості в реалізації регіональної екологічної політики шляхом практичного виконання положень Орхуської конвенції, ратифікованою Україною, і норм чинного українського законодавства.

ВИСНОВКИ

За таких обставин вирішення поставлених завдань має відбуватися на принципах, що базуються на міжнародних документах по права людини, які підтримані або ратифіковані Україною, а їх реалізація гарантує дотримання екологічних прав як частини прав людини в цілому:

1. Забезпечення прав людини є основним зобов'язанням держави (Конституція України, ст. 3).
2. Рівність прав (тобто недискримінація) незалежно від громадянства, національності, місця проживання.
3. Більш вільний доступ до інформації й активна громадська підтримка допомагає державним органам у виконанні їхніх функцій, а участь громадян підвищує якість прийнятих рішень і прискорює їхню реалізацію.
4. Надання допомоги громадськості для реалізації прав, що передбачає створення державою відкритих і зрозумілих процедур і умов надання практичної допомоги для реалізації прав.
5. Інформація в інтересах суспільства. Інформація, що перебуває в розпорядженні державних органів, —

це інформація, передана їм від імені громадськості. Відповідно, ця інформація є власністю громадськості, тобто народу. Принцип передбачає, що держава має задовольняти інформаційні потреби громадськості.

6. Активне інформування громадськості, починаючи із процесу первинного розгляду питання (державні органи не тільки надають інформацію на запит громадськості, а також активно поширюють інформацію, починаючи з ранніх стадій розгляду питання).

7. Якість надаваної інформації зумовлює якість прийнятих рішень (державні органи мають інформацію, що адекватно відбиває стан навколишнього середовища, регулярно надходить і постійно оновлюється).

8. Існуючі норми є прийнятим нормативно-правовим мінімумом. Уже існуючі в Орхуській конвенції й українському законодавстві норми не є обмеженням на проведення в окремих регіонах заходів, що передбачають більш широкий доступ до інформації й більш активну участь громадськості.

9. Необхідність практичного забезпечення доступу кожного громадянина до правосуддя у сфері захисту екологічних прав (прозорість процедури розгляду й чинних механізмів інформаційної, консультативної, фінансової допомоги й системи забезпечення рішень).

Таким чином, може бути правомірним припущення про те, що дотримання означених вище вихідних правил, тобто принципів може сприяти:

- 1) організації ефективної взаємодії органів державного управління й контролю з ЕГО як найбільш активною частиною громадськості;
- 2) розвитку й підвищенню якості екологічної пропаганди, надання їй системного характеру для забезпечення більш активної позиції широких верств населення і їхньої участі у вирішенні екологічних проблем;
- 3) розвитку систем збору, аналізу й надання інформації про стан навколишнього середовища, якість продуктів, стан здоров'я населення;
- 4) розширенню й підвищенню якості виконання своїх функціональних обов'язків депутатами різних рівнів, представниками державних виконавчих і контролюючих органів, судів у сфері збереження навколишнього середовища й забезпечення екологічних прав громадян.

Література:

1. Закон України від 25 червня 1991 р. № 1264-XII "Про охорону навколишнього природного середовища" // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 41. — С. 546—561.
2. Посібник з доступу до правосуддя до Орхуської конвенції / [Під редакцією С. Стека]; Регіональний екологічний центр для Центральної та Східної Європи. — Шентендре, Угорщина, 2003. — 127 с.

References:

1. Law of Ukraine (1991), of 25 June 1991 r. Number 1264-XII "On Environmental Protection", Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy, vol. 41, pp. 546—561.
2. Stek, S. (2003), Posibnyk z dostupu do pravosuiddia do Orhus'koi konventsii [Manual access to justice to the Aarhus Convention], Rehional'nyj ekolohichnyj tsentr dlia Tsentral'noi ta Skhidnoi Yevropy, Shentendre, Uhorschyna. *Стаття надійшла до редакції 26.04.2016 р.*