

Н. В. Дацій, доктор наук з державного управління,
кандидат економічних наук,
провідний науковий співробітник,
ДУ “Інститут економіки природокористування
та сталого розвитку НАН України”

ДЕРЖАВНА ІНСТИТУЦІЙНА СТРУКТУРА ЯК СКЛАДОВА ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ

Визначено основні пріоритети охорони довкілля та раціонального використання природних ресурсів. Обґрунтовано складові державної політики екологічної безпеки. Визначено чинники, що мають сприяти залученню іноземних інвестицій для здійснення природоохоронних проектів.

Определены основные приоритеты охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов. Обоснованы составляющие государственной политики экологической безопасности. Определены факторы, которые должны способствовать привлечению иностранных инвестиций для осуществления природоохранных проектов.

Basic priorities of guard of environment and rational use of natural resources are certain. The constituents of state policy of ecological safety are grounded. Factors which are to be instrumental in bringing in of foreign investments for realization of nature protection projects are certain.

© **Н. В. Дацій. 2010**

Ключові слова. Державна політика, іноземні інвестиції, екологічна безпека, природні ресурси, природокористування, формування.

Вступ. Якщо державне управління за своєю сутністю може бути визначене як розробка та реалізація державної політики, тоді цілком можливе припущення, що формування державної політики – перший крок у державному управлінні такою життєво важливою сферою суспільства, як екологія, а точніше – процеси забезпечення екологічної безпеки. Під час розгляду державного управління як окремого випадку процесу управління доцільно екстраполювати на нього уявлення про зміст основних функцій управління. До них слід зарахувати планування, організацію, мотивацію, координацію і контроль. За таких умов сутність планування обумовлюється процесами цілевизначення та цілепокладання.

Правові, економічні, організаційні, політичні та інші аспекти розв’язання екологічних проблем, подолання екологічної кризи висвітлювали у своїх працях В. Андрейцев, М. Бабієнко, Н. Барбашова, О. Білик, О. Врублевська, Т. Гардашук, Е. Гиросов, Д. Гродзінський, О. Гуроров, О. Ковтун, В. Крисаченко, Т. Куценко, П. Лайко, О. Мостяєв, В. Пілюшенко, А. Толстоухов, М. Хилько, О. Шапоренко, Ю. Шемшученко, Н. Шиян та ін.

Постановка завдання:

- визначити основні пріоритети охорони довкілля та раціонального використання природних ресурсів;
- обґрунтувати складові державної політики екологічної безпеки;
- визначити чинники, що мають сприяти залученню іноземних інвестицій для здійснення природоохоронних проектів.

Результати дослідження. Метою державного управління на етапі цілевизначення усвідомлюється саме такий екологічний стан, що гарантує безпеку життя в країні. Але назвати мету недостатньо для формування політики. Слід визначитися з тим, що потрібно для її досягнення. Тобто далі потрібно реалізувати функцію цілепокладання, створити орієнтовну настанову, сформулювати специфічні засоби для досягнення раніше чітко окресленої мети. При цьому найважливішою умовою виступає легітимізація, тобто її правове визнання, законодавче закріплення. Тоді певні державні інституції провадять свою діяльність щодо реалізації накресленого, керуючись законами, державними програмами тощо. Розуміння під метою проекту діяльності, яка обумовлює характер та визначає системну впорядкованість різних актів та операцій, дає змогу визначити і прийняти дану, конкретну мету як істинну, досягнення якої забезпечить необхідний рівень якості предметів, явищ, процесів тощо. Саме це визначає сутність планування як однієї з найважливіших функцій управління, що полягає у виробленні та ухваленні управлінського рішення, котре, у свою чергу, в контексті державного управління виступає як формування державної політики [1, 23].

В. О. Дьомін справедливо пов’язує сьогодення і майбутнє: “Наявність екологічної політики, під чим зазвичай розуміють системну сукупність заходів і дій, спрямованих на досягнення екологічних цілей, є запорукою того, що за екологічні помилки, зроблені сьогодні, не доведеться розплачуватися дорогою ціною завтра” [2, 6].

Такий погляд підтримує Г. В. Атаманчук, який стверджує, що сенс державної політики багато в чому визначає зміст і технологію державного управління. Концентроване відображення сутності держави втілюється в політиці, що здійснюється як сукупність цілей і завдань, які практично реалізуються державою, та засобів, що використовуються при цьому. Основу державної політики становлять стратегічні орієнтири.

Вона повинна закріплюватися державно-правовими структурами, бути відомою і зрозумілою суспільству [3, 81–82].

Таке розуміння сутності державної політики збігається з позицією Карла Поппера, який зазначав: “Ми повинні зрозуміти, що всі політичні проблеми в остаточному підсумку мають інституційний характер, а тому в політиці важливі не стільки особисті думки, скільки юридичне оформлення політичних проблем, що прогрес на шляху до рівності можна забезпечити тільки за допомогою інституціонального контролю над владою” [4, 189].

Конституцією України у ст. 16 закріплено, що забезпечення екологічної безпеки – обов’язок держави. Виконання прийнятого на себе державою зобов’язання підтримувати екологічну рівновагу на території країни, довести до логічного завершення подолання наслідків Чорнобильської катастрофи та збереження генфонду українського народу обумовлює наявність науково обґрунтованої, зваженої державної екологічної концепції, що повинна послідовно реалізуватися у вигляді екологічної політики. Власне, цим державна політика, що реалізується у процесі державного управління екологічною сферою, спрямовується на реалізацію закріплених у законодавстві двох найважливіших екологічних прав кожного українського громадянина: права на відшкодування шкоди, заподіяної довкіллю, та права на отримання і вільне використання екологічної інформації.

Сучасні уявлення про зміст екологічної політики в Україні мають певне підґрунтя, що було закладено ще в червні 1991 р. Законом “Про охорону навколишнього природного середовища”, де зазначалося: “Україна здійснює на своїй території екологічну політику, спрямовану на збереження безпечної для існування живої та неживої природи, навколишнього середовища, досягнення гармонійної взаємодії суспільства і природи, охорону, раціональне використання і відтворення природних ресурсів”. Тобто під метою екологічної політики розумілося забезпечення охорони навколишнього природного середовища (довкілля), зокрема: охорона природи, раціональне природокористування, забезпечення екологічної безпеки.

Саме таке розуміння знайшло розвиток у Постанові Верховної Ради України “Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки” (від 5 березня 1998 р. № 188/98-ВР). Цим документом уточнюється перелік об’єктів державного управління (регулювання), до яких зараховано:

а) навколишнє природне середовище як сукупність природних і природно-соціальних умов та процесів;

б) природні ресурси, як такі, що залучені в господарський обіг, так і ті, що не використовуються в господарській діяльності в даний час (земля, надра, вода, атмосферне повітря, ліси та інша рослинність, тваринний світ);

в) ландшафти та інші природні комплекси;

г) території та об’єкти природно-заповідного фонду України;

д) здоров’я та життя людей [5].

Основні напрями державної політики дають уявлення про зміст процесів забезпечення екологічної безпеки як сукупності заходів, що пов’язані з:

а) охороною атмосферного повітря;

б) забезпеченням матеріального виробництва, яке не створює небезпеки за його наслідками;

в) забезпеченням екологічної безпеки в науковій та науково-технологічній сферах;

г) цивільним захистом населення.

Екологічна безпека – явище багатоаспектне, тому без урахування тісного зв’язку з іншими складовими охорони довкілля складно розраховувати на досягнення максимальної повноти впливу державного управління на процеси забезпечення екологічної безпеки. Насамперед, це раціональне природокористування, яке передбачає раціональний підхід до використання: а) земельних ресурсів; б) лісових ресурсів; в) водних ресурсів; г) надр; г) тваринного світу. Власне, важко розраховувати на це й без уваги до охорони природи, а саме: а) морського шельфу; б) природно-заповідних об’єктів; в) рослин і тварин, занесених у Червону книгу; г) довкілля у містах.

Визначаючи основні пріоритети охорони навколишнього природного середовища і раціонального використання природних ресурсів, Постанова № 188/98-ВР змістовно розкриває переважні уявлення про головні напрями діяльності держави і мету забезпечення екологічної безпеки. Так, до основних пріоритетів охорони довкілля та раціонального використання природних ресурсів зараховано:

а) гарантування екологічної безпеки ядерних об’єктів і радіаційного захисту населення і довкілля, зведення до мінімуму шкідливого впливу наслідків аварії на Чорнобильській АЕС;

б) поліпшення екологічного стану басейнів річок України та якості питної води;

в) стабілізація та поліпшення екологічного стану в містах і промислових центрах Донецько-Придніпровського регіону;

г) будівництво нових та реконструкція наявних потужностей комунальних очисних каналізаційних споруд;

д) запобігання забрудненню Чорного та Азовського морів і поліпшення їх екологічного стану;

е) проведення класифікації регіонів України за рівнями техногенно-екологічних навантажень, створення карт таких навантажень;

є) розробка методології визначення ступеня екологічного ризику для довкілля, обумовленого техногенними об’єктами;

ж) проведення досліджень з метою створення моделей моніторингового контролю за об'єктами спостережень у промисловості, енергетиці, будівництві, транспорті й сільському господарстві.

Окреме питання у Постанові – забезпечення екологічної безпеки в енергетиці та ядерній галузі. При цьому сформульовано основні правила, дотримання яких дозволить досягати необхідних рівнів екологічної безпеки в ядерній галузі.

Крім того, наголошено на необхідності створення державної системи екологічного моніторингу, який є сучасною формою реалізації процесів екологічної діяльності за допомогою засобів інформатизації та забезпечує регулярну оцінку і прогнозування стану середовища життєдіяльності суспільства та умов функціонування екосистем для прийняття управлінських рішень щодо екологічної безпеки.

Безсумнівною перевагою Постанови № 188/98-ВР є те, що нею чітко визначено головні складові механізму реалізації державної екологічної політики.

1) Державна інституційна інфраструктура проведення природоохоронної політики. Передбачено три рівні управління для реалізації державної екологічної політики: національний, регіональний і місцевий. На національному, як вищому рівні державного управління, мають виконуватися завдання, пов'язані з розробкою методологічного, нормативно-методичного та правового забезпечення; розробка політики регулювання ядерної безпеки; проведення державної екологічної експертизи; регулювання використання природних ресурсів та запобігання забрудненню довкілля; формування економічного механізму природокористування; ліцензування екологічно небезпечних видів діяльності; розробка державної політики щодо зон надзвичайних екологічних ситуацій; установлення нормативів якісного стану природних ресурсів; формулювання і використання державних позабюджетних фондів охорони довкілля; регулювання використання ресурсів державного значення; державний контроль за дотриманням природоохоронного законодавства; впровадження екологічного аудиту; проведення єдиної науково-технічної політики щодо охорони, раціонального використання і відновлення природних ресурсів; проведення державної політики щодо збереження біорізноманіття; забезпечення екологічної безпеки як складової національної безпеки; реалізація угод і виконання взятих на себе країною зобов'язань; забезпечення процесу прийняття державних рішень з урахуванням екологічних вимог; екологічна освіта та екологічне виховання.

2) Законодавчо-правовий механізм регулювання виробничої діяльності юридичних і фізичних осіб щодо охорони, використання природних ресурсів та їх відходів. Створення умов для дієздатності законів передбачає: а) систематизацію екологічного законодавства у формі кодифікації та інкорпорації з визначенням першочергових і перспективних законів та правових актів; б) удосконалення правових засад управління і контролю в галузі використання природних ресурсів, охорони довкілля, забезпечення екологічної безпеки; в) правове заохочення громадян та їх екологічних об'єднань до здійснення природоохоронної діяльності; г) посилення ролі еколого-правової освіти, культури і науки; г) розвиток ядерного законодавства.

3) Економічний механізм природокористування та природоохоронної діяльності. Він покликаний стати органічною складовою системи управління і регулювання економіки, стимулювати охорону і відтворення природно-ресурсного потенціалу країни шляхом створення відповідних економічних умов (інвестиційних, податкових, кредитних тощо). Основні джерела фінансування природоохоронних заходів:

- а) державний бюджет України та місцеві бюджети;
- б) бюджет Автономної Республіки Крим;
- в) фонди охорони навколишнього природного середовища всіх рівнів;
- г) власні кошти підприємств;
- г) іноземні інвестиції та надходження;
- д) інші позабюджетні кошти.

Цим документом, на нашу думку, зроблено важливе визнання недостатньої спроможності держави у фінансуванні екологічної політики, оскільки визначено, що позабюджетне фінансування має становити домінуючу частину витрат на здійснення заходів, що покликані разом з природоохоронною діяльністю забезпечувати екологічну безпеку. Надходження коштів на природоохоронні програми має стати стабільним та базуватися на розвинутому механізмі природокористування, а головними елементами такого економічного механізму мають бути:

- а) плата за спеціальне використання природних ресурсів;
- б) плата за забруднення навколишнього середовища та інші види шкідливого впливу на довкілля;
- в) система фінансування і кредитування природоохоронних заходів і програм (державний і місцевий бюджети, природоохоронні фонди, банки, кошти підприємств, іноземні надходження та інвестиції тощо);
- г) екологізація податкової і цінової систем;
- д) підтримка становлення і розвитку екоіндустрії.

Головними чинниками, що мають сприяти залученню іноземних інвестицій для здійснення природоохоронних проектів мають стати як активна інтеграція України в європейські та світові природоохоронні процеси, так і формування сприятливих умов та ефективної системи залучення інвестицій не тільки в економіку країни в цілому, а й в охорону довкілля і природоошадні технології використання ресурсів.

4) Механізм реалізації природоохоронних програм (міжнародних, національних, регіональних, місцевих та галузевих). Ураховуючи глобальний характер більшості екологічних проблем, транскордонний характер забруднення довкілля, міжнародні зобов'язання України щодо охорони оточуючого середовища, які постійно зростають, необхідно знайти точки перетину інтересів на всіх рівнях.

Пріоритети державної політики екологічно безпечного розвитку суспільства знаходять свою реалізацію на всіх рівнях: глобальному, національному, регіональному, галузевому, а також місцевому.

“Основними напрямками державної політики в галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки” [6, 133] значна увага приділена регіональній екологічній політиці. У цьому документі підкреслюється, що сучасна державна система управління природоохоронною діяльністю надто централізована, з елементами відомчості. Це веде до зниження ефективності управління на рівнях, що розташовані нижче державного (національного), а саме регіонального та місцевого. Зокрема, це стосується напрямів планування і використання інвестицій природоохоронного призначення, а також унеможливлення максимально повного врахування територіальних інтересів у створенні екологічно безпечного довкілля. Саме це спонукає до розробки регіональної політики як складової екологічної політики держави за принципами:

а) дотримання загальнонаціональних пріоритетів у галузі охорони довкілля і використання природних ресурсів;

б) забезпечення розмежування між органами державної влади;

в) урахування екологічних інтересів інших регіонів, у тому числі за межами України, відповідно до укладених міждержавних угод;

г) виділення регіональної складової в механізмі фінансового забезпечення природоохоронної діяльності регіонів.

Регіональна екологічна політика в Україні потребує чіткої системи альтернативних концептуальних рішень, які в ході обговорення в суспільстві повинні реалізуватися через законодавчо регламентовані правові норми, організаційні заходи та виконавчі дії всіх інституцій держави, що регулюють розвиток у сфері екології та охорони довкілля.

Висновки. Отже, першим кроком у функціонуванні системи екологічного управління є формування науково обґрунтованої та соціально зваженої, адекватної екологічної політики держави. Така політика – це конкретна організаційна робота органів державної влади, на засадах чітко здійсненого цілевизначення та цілепокладання, спрямована на виконання вимог екологічного законодавства, орієнтована на забезпечення права громадян на екобезпечні умови життя та розвитку.

Література

1. Новикова О. Ф. Економічна безпека України в умовах глобалізації : проблеми та шляхи вирішення / О. Ф. Новикова // Наук. праці. ДонНГУ. – Сер. : Економічна. – 2006. – Вип. 26. – С. 22–29.
2. Дьомін В. О. Вступ до екологічної політики / Дьомін В. О. – К. : ТанDEM, 2000. – 194 с.
3. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций / Атаманчук Г. В. – 4-е изд., стер. – М. : Омега-Л, 2006. – 584 с.
4. Поппер К. Открытое общество и его враги / Поппер К. ; пер. с англ. – М., 1992. – Т. 2. – 525 с.
5. Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки : Постанова Верховної Ради України від 5 березня 1998 р. № 188/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 38–39. – Ст. 248.
6. Харичков С. К. Система инструментов мобилизации природно-ресурсного потенциала и экологизации регионального развития / С. К. Харичков, Н. Н. Андреева // Вісник економічної науки України. – 2005. – № 1. – С. 132–142.