

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

СУТНІСТЬ ТА ІНДИКАТОРИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ

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

ESSENCE AND INDICATORS OF IMPLEMENTATION OF THE STATE POLICY OF ENVIRONMENTAL SAFETY

Встановлено, що першим кроком у функціонуванні системи екологічного управління є формування науково обгрунтованої та соціально зваженої, адекватної екологічної політики держави. Визначено, що політика — це конкретна організаційна робота органів державної влади, на засадах чітко здійсненого цілевизначення та цілеполягання, спрямована на виконання вимог екологічного законодавства, орієнтована на забезпечення права громадян на екобезпечні умови життя та розвитку.

Зазначено, що державна політика екологічної безпеки повинна розглядатися як конкретна змістовна та організаційна робота певних органів державної влади на підставі законодавчих актів про екологічну безпеку з метою реалізації права кожного громадянина України на безпечне для життя й здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди на засадах раціонального природокористування, дієвого захисту навколишнього природного середовища та науково обгрунтованого комплексу заходів, спрямованих на моніторинг і оцінку екологічного стану, усунення можливих причин і наслідків природних, техногенних, або гуманітарних катастроф.

It is established that the first step in the operation of an environmental management system is to develop scientifically sound and socially balanced, adequate environmental policy. Determined that the policy — a concrete organizational work of public authorities, on the basis of a clear and committed tsilevyznachennya tsilepolyahannya aimed at meeting the requirements of environmental legislation, focused on ensuring the right to ecosafety living conditions and development.

Indicates that the national policy of environmental safety should be seen as specific substantive and organizational work of certain public authorities under legislation on environmental safety in order to realize the right of every citizen of Ukraine to a safe and healthy environment and to compensation for violation of this right damage on the basis of environmental management, effective environmental protection, scientific and reasonable set of measures to monitor and evaluate the ecological state, eliminating possible causes and consequences of natural, technological or humanitarian disasters.

Ключові слова: система екологічного управління, екологічна політика держави, державна політика екологічної безпеки, органи державної влади.

Key words: The system of environmental management, environmental policy, environmental policy public security authorities.

ВСТУП

Якщо державне управління за своєю сутністю може бути визначене як розробка та реалізація державної політики, тоді цілком можливим є припущення, що

формування державної політики є першим кроком 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 віднести планування, організацію мотивацію, координацію і контроль. За таких умов сутність планування обумовлюється процесами цілевизначення та цілеполягання. Метою державного управління на етапі цілевизначення усвідомлюється саме такий екологічний стан, що гарантує безпеку життя в країні.

"Основними напрямками державної політики у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки" [1] значна увага приділена регіональній екологічній політиці. У цьому документі підкреслюється, що сучасна державна система управління природоохороною діяльністю є надто централізованою, з елементами відомчості. Це веде до зниження ефективності управління на рівнях, що в їхній ієрархії розташовані нижче державного (національного), а саме: регіонального та місцевого. Зокрема це стосується напрямів планування та використання інвестицій природоохоронного призначення, а також унеможливлення максимального повного врахування територіальних інтересів у створенні екологічно безпечного довкілля.

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

Цілком слушною у цьому контексті є точка зору С. Нешика про перетворення регіонального екологічного розвитку на базову складову сталого розвитку держави у цілому. При цьому сталий розвиток він пропонує розглядати як таку форму суспільного розвитку, яка враховує не лише екологічні обмеження в соціально-економічному розвитку країни, але й гарантує екологічний добробут населення України. Регіональна екологічна безпека повинна реально гарантувати дотримання екологічних прав і свобод людини та сприяти формуванню громадянського суспільства в Україні. Виходячи з цього, регіональна екологічна політика передбачає перехід до соціально-економічних та еколого-економічних механізмів гармонізації взаємодій у суспільстві, сприяння розвитку партнерських відносин та реального діалогу між державними структурами, бізнесовими колами і громадськістю [2, с. 19—21].

До 2007 року Постанова Верховної Ради України "Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки" (від 5 березня 1998 року № 188/98-ВР) була єдиним нормативно-правовим актом, що визначає екологічну політику і стратегію держави. Але недостатня ефективність існуючої системи управління в сфері охорони навколишнього природного середовища, як переконує аналіз екологічного стану в країні та більш повільне, ніж очікувалося, проведення структурних реформ і модернізації технологічних процесів в умовах зростання національної економіки призводить до збільшення рівня забруднення та зумовлює застосування застарілих підходів, що не здатні забезпечити ефективне використання природних ресурсів.

Окрім того, попри свою актуальність, зміст "Основних напрямів" не міг відповідати вимогам сучасності, значним змінам у підходах до вирішення екологічних проблем на міжнародному рівні, не враховував рішення Всесвітнього саміту зі сталого розвитку в м. Йоганнесбурзі (2002 р.), Київської конференції міністрів навколишнього природного середовища "Довкілля для Європи" (2003 р.), факт вступу України до Світової Організації Торгівлі у 2008 році, цілу низку міжнародних зобов'язань нашої держави у сфері охорони навколишнього середовища.

Значною мірою ці недоліки у розробці та реалізації екологічної політики України вдалося зняти завдяки розпорядженню Кабінету Міністрів України від 17.10.2007 року № 880-р "Про схвалення Концепції національної екологічної політики України на період до 2020 року". Цим розпорядженням також поставлено завдання розробки проекту Стратегії національної екологічної політики України на період до 2020 року.

Концепція включає виклад основної ідеї, принципів, мети, основних цілей та завдань національної екологічної політики, визначення інструментів і механізму реалізації національної екологічної політики. Окрім того, Концепцією передбачається, що Стратегія національної екологічної політики України повинна містити викладення цілей, головних пріоритетів, напрямів та завдань діяльності з впровадження політики держави у цій життєво важливій галузі функціонування господарського комплексу України.

Це дуже важливий крок у встановленні єдності розуміння підходів усіх учасників діяльності, пов'язаної з екологічною сферою. Але здається, що спектр вихідних правил розбудови та впровадження державою екологічної політики був би значною мірою збагачений заявою про те, що забезпечення екологічно безпечних умов життєдіяльності для пересічного члена українського суспільства закріплюється як основний системоутворювальний фактор екологічної політики в Україні.

Певною мірою таке завдання вирішується під час визначення мети та основних цілей національної екологічної політики.

Так, мета реалізації (хоча мова повинна йти й про розробку) національної екологічної політики, як визначається у Концепції-2007, полягає в стабілізації і поліпшенні екологічного стану території держави шляхом утвердження національної екологічної політики як інтегрованого фактора соціально-економічного розвитку України для забезпечення переходу до сталого розвитку економіки та впровадження екологічно збалансованої системи природокористування.

Зауважимо, що конкретизація мети національної політики включає:

- а) досягнення безпечного для здоров'я людини стану навколишнього середовища;
- б) підвищення рівня громадської свідомості з питань охорони навколишнього природного середовища;
- в) поліпшення екологічної ситуації та підвищення рівня екологічної безпеки;
- г) удосконалення системи інтегрованого екологічного управління шляхом включення екологічної складової до програм розвитку секторів економіки;

г) удосконалення регіональної екологічної політики, зменшення негативного впливу процесів урбанізації на навколишнє природне середовище;

д) припинення втрат біо- та ландшафтного різноманіття, формування екомережі, розвиток заповідної справи;

е) забезпечення екологічно збалансованого використання природних ресурсів.

Позиція, яка викладена у процесі цілевизначення, на жаль, демонструє певну невизначеність питомої ваги екологічної безпеки у структурі національної екологічної політики та, як наслідок, її розбалансованість за основними векторами. Разом з тим демонструється спадкоємність у баченні мети державної екологічної політики, сформульованої у 1991 році Законом "Про охорону навколишнього природного середовища" та Постановою Верховної Ради України "Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки" (від 5 березня 1998 року № 188/98-ВР).

Для спрямування на екологічно збалансоване використання природних ресурсів окремо деталізуються завдання національної екологічної політики:

а) охорона водних ресурсів, екологізація водного господарства;

б) охорона земельних ресурсів, екологізація сільськогосподарства;

в) невиснажливе використання тваринних та рослинних ресурсів, екологізація лісового господарства;

г) екологічно стале надрокористування.

Стосовно завдання забезпечення екологічної безпеки, усунення збільшення навантаження на навколишнє природне середовище, зумовлене економічним зростанням вважається необхідним:

а) забезпечити перехід на інтегровані дозволи, що видаються за принципом "єдиного вікна", та удосконалити порядок видання дозволів на викиди і скиди забруднюючих речовин, розміщення відходів;

б) удосконалити систему управління відходами з урахуванням міжнародних стандартів та нормативів;

в) забезпечити стимулювання виробників та застосування екологічно безпечних ресурсо- та енергозберігаючих технологій, підвищити роль еколого-економічних інструментів та більш ефективно впроваджувати принцип "забруднювач та користувач платять повну ціну";

г) дотримуватись вимог екологічної безпеки під час закриття або зміни форми власності промислових підприємств і об'єктів та під час передачі військових об'єктів у господарське користування. З цієї метою проводити екологічний аудит та державну екологічну експертизу ситуацій, що склалися в окремих населених пунктах і регіонах, а також на території діючих об'єктів і комплексів;

г) зменшити обсяги викидів і скидів шкідливих речовин, мінімізувати утворення відходів та комплексно використовувати матеріально-сировинні ресурси, у тому числі за рахунок стимулювання виробників до більш інтенсивного впровадження системи надання сервісних послуг замість реалізації готової продукції;

д) забезпечити екологічно безпечне зберігання та видалення небезпечних відходів, максимально уможливити утилізацію відходів за рахунок прямого повторного чи альтернативного використання їх ресурсно-цінної складової та безпечного видалення відходів, що не підлягають утилізації;

е) стимулювати виробників до запровадження системи екологічного менеджменту з метою зменшення негативного впливу на довкілля;

є) забезпечити повне знешкодження (видалення) непридатних та заборонених хімічних засобів захисту рослин, що накопичилися на території України, у тому числі за рахунок проведення тендерних процедур щодо залучення іноземних компаній для знешкодження зазначених засобів чи вивезення іноземних компаній для знешкодження зазначених засобів чи вивезення їх за межі держави.

Заслуговує на увагу певна практична спрямованість концептуального замислу, яка виражається у достатньо детально прописаному інструментарії національної екологічної політики, але викликає здивування вказівка про переорієнтацію зусиль з формування політики на її практичне проведення. На жаль, це можна розцінювати, як визнання низької ефективності та результативності екологічної політики, відсутність важелів для зрушення процесу екологізації соціально-економічного життя в Україні.

Разом з тим, не усі інструменти чітко визначені. Використання термінології, яка більше підходить для декларативних заяв на кшталт "визначення солідарної відповідальності", "підвищення ролі", "гармонізація", "удосконалення діючого економічного механізму" та таке інше не сприяє дієвості наведеного інструментарію. Проте, вимагати більшого від програмного документу немає сенсу. Розробники цілком слушно передбачили розробку на засадах цієї Концепції у тримісячний термін "Стратегії національної екологічної політики України на період до 2020 року". Але, мабуть, у цьому документі слід очікувати більшого ступеня конкретизації та практичної спрямованості, ніж у Концепції. Тільки за таких умов можна створити підґрунтя для розробки проектів національного рівня та органічного поєднання можливостей місцевого, регіонального та державного рівнів у забезпеченні екологічної безпеки.

При цьому пріоритетність заходів для відбору для реалізації Стратегії повинна визначатися приналежністю до спектру економічно-фінансових механізмів державного управління, а саме таких:

а) екологічна та економічна ефективність — досягнення запланованих природоохоронних цілей із залученням мінімального обсягу бюджетних коштів та досягнення максимального природоохоронного ефекту;

б) співфінансування природоохоронних і ресурсозберігаючих заходів з різних джерел — відображає зацікавленість замовника та наявність економічних вигід поряд з екологічними.

Але розраховувати головним чином на позабюджетні кошти не є доцільним. Досвід ринкових відносин вже має переконати у тому, що потрібні стартові внески, а інвестори, у тому числі закордонні, придуть тільки тоді, коли матимуть чіткі перспективи для

свого прибутку. А з урахуванням майже критичного екологічного стану більшості регіонів, їх ротаційності практично у всіх сферах економіки, перші та найважливіші фінансові вкладення у вирішення екологічних проблем слід очікувати саме від Державного бюджету. Це важливо, якщо ми не хочемо екологічну безпеку зробити головною статтею безпеки національної.

Очікується, що реалізація розробленої на даних концептуальних засадах Стратегії дасть можливість:

а) стабілізувати та поліпшити стан навколишнього природного середовища до рівня, безпечного для життєдіяльності населення;

б) усунути прямий зв'язок між економічним зростанням та погіршенням стану навколишнього природного середовища;

в) упровадити систему екологічно збалансованого використання природних ресурсів;

г) створити розгалужену екомережу та припинити втрати біорізноманіття;

д) упровадити дієву систему інформування населення з питань охорони та збереження навколишнього природного середовища, екологічної політики та сталого розвитку.

Оцінка ефективності впровадження національної екологічної політики виступає важливим елементом системи управління на державному рівні. Саме тому в якості індикаторів ефективності планується використання показників:

а) покращення стану здоров'я населення за рахунок зменшення впливу негативних екологічних факторів;

б) співвідношення між рівнями фактичного забруднення навколишнього природного середовища або виснаження природних ресурсів і гранично допустимого забруднення або виснаження, яке базується на науково обгрунтованих оцінках і характеризується як критичне навантаження на навколишнє природне середовище;

в) співвідношення витрат на здійснення природоохоронних заходів до отриманого екологічного ефекту;

г) скорочення витрат природних ресурсів та енергії на одиницю продукції;

д) стан участі громадськості в прийнятті екологічно значущих рішень.

Сьогодні, на жаль, українська держава ще не має офіційно прийнятої Стратегії національної екологічної політики, хоча для її розробки залучено найкращі наукові сили держави. Слід сподіватися, що з її появою державне управління отримає міцну теоретико-методичну базу для розробки конкретних програм вирішення нагальних екологічних проблем, точніше однієї з найважливіших проблем — забезпечення екологічної безпеки.

Разом з тим, слід наголосити на необхідності диференціації зусиль у розробці та впровадженні національної екологічної політики. Мова повинна вестися про те, що екологічна безпека не можлива без раціонального природокористування та оптимально організованої охорони навколишнього середовища. Тобто, виходячи з нерозривного зв'язку цих трьох складових, їх також слід розглядати у невід'ємності у політичному контексті. Але зважаючи на те, що з точки зору змістовності охорона довкілля і раціональне природокористування можуть

розглядатися як складові досягнення екобезпечного стану можна вважати за доцільне говорити про підвищення ролі екологічної безпеки у загальному контексті національної екологічної політики. Тоді слід вести мову про розробку відносно самостійної політичної концепції у сфері екології, а саме: політики екологічної безпеки. Але суттєвою є вимога її законодавчого закріплення на рівні закону. Або, враховуючи чинну Концепцію, доцільно говорити про розробку національних стратегічних засад, таких як "Національна стратегія екологічної безпеки України", "Національна стратегія природокористування" і "Національна стратегія охорони навколишнього середовища". У свою чергу вони мають конкретизуватися у відповідних національних програмах.

ВИСНОВКИ

Такий підхід дозволить упорядкувати державне управління цією важливішою сферою життєдіяльності українського народу. Таким чином, державне управління, що спрямоване на досягнення та підтримання екологічної безпеки для громадян України, має здійснюватися на підставі чітко визначеної, науково обгрунтованої, законодавчо закріпленої, та процесуально забезпеченої необхідними інформаційними, матеріальними, фінансовими і кадровими ресурсами державної політики екологічної безпеки.

За таких умов державна політика екологічної безпеки повинна розглядатися як конкретна змістовна та організаційна робота певних органів державної влади на підставі законодавчих актів про екологічну безпеку з метою реалізації права кожного громадянина України на безпечне для життя й здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди на засадах раціонального природокористування, дієвого захисту навколишнього природного середовища та науково обгрунтованого комплексу заходів, спрямованих на моніторинг і оцінку екологічного стану, усунення можливих причин і наслідків природних, техногенних, або гуманітарних катастроф.

Література:

1. Закон України "Про охорону навколишнього природного середовища: закон України" від 25 червня 1991 р. № 1264-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 41. — Ст. 546—561.

2. Нешик С. Регіональна екологічна політика в Україні / С. Нешик // Актуальні теоретико-методологічні та організаційно-практичні проблеми державного управління: матеріали наук.-практич. конф. за міжнародною участю (Київ, 28 травня 2004 р.). — Том 1. — К., 2004. — С. 19—21.

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. Neshyk, S. (2004), "Recent theoretical, methodological and organizational and practical problems of governance", Materialy nauk.-praktych. konf. za mizhnarodnoiu uchastiu [Scientific and Practical Conference], Kyiv, Ukraine, pp. 19—21.

Стаття надійшла до редакції 21.04.2016 р.