

Є. Г. Карташов,

Народний депутат України, кандидат філософських наук

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СТІЙКІСТЮ РЕГІОНАЛЬНИХ ЕКОЛОГО-ЕКОНОМІЧНИХ СИСТЕМ

E. Cartashov,

People's Deputy of Ukraine, PhD

CONCEPTUAL FOUNDATIONS OF PUBLIC ADMINISTRATION STABILITY OF REGIONAL ENVIRONMENTAL AND ECONOMIC SYSTEMS

На основі узагальнення теоретичного доробку обґрунтовано концептуальні засади державного управління стійкістю регіональних еколого-економічних систем в Україні, визначено його сутність.

Conceptual foundations of public administration of regional environmental sustainability and economic systems in Ukraine, defined its essence.

Ключові слова: державне управління, екологічна безпека, збалансування інтересів, природні об'єкти, регіон.

Key words: public administration, environmental security, balance of interests, natural objects, region.

ВСТУП

Екологічна стійкість і місткість природного середовища, вичерпаність багатьох видів ресурсів, екологічні наслідки життєдіяльності суспільства виступають такими об'єктивними чинниками, які не може ігнорувати будь-яка країна. Суттєві зміни у навколишньому природному середовищі та екологічному укладі країни в умовах постіндустріального розвитку суспільства обумовлюють посилення уваги до формування нових підходів до проблеми взаємодії суспільства та природи, що переходить у площину суб'єкт-суб'єктних відносин.

Саме проблема забезпечення сталого розвитку актуалізує необхідність управління і свідомого регулювання системи "суспільство-природа" (з врахуванням екологічного і морального імперативів) з метою досягнення суспільного прогресу. Найдавніші підходи до розвитку цього напрямку відобразились у концепціях: обмеженої відповідальності людства за збереження природи; глобальної рівноваги (нульових темпів зростання); відповідальності за стан екосистеми Землі; сталого динамічного розвитку.

Проблема формування дієвих механізмів реалізації державного управління стійкістю регіональних еколого-економічних систем пов'язана з кількома аспектами

сучасних державно-управлінських досліджень в екологічній сфері. Зокрема, це низка фундаментальних наукових напрацювань І.К. Бистрякова, О.О. Веклич, І.О. Драган, В.О. Дьомкіна, Т.В. Іванової, В.С. Крисаченка, М.А. Хвесика, Є.В. Хлобистова та ін.

Наукові надбання створили передумови для продовження досліджень у даному напрямі, зокрема назрілої і мало дослідженої проблеми державного управління стійкістю регіональних еколого-економічних систем з метою подолання тенденції виснаження природно-ресурсного потенціалу територій, забезпечення комплексного і збалансованого розвитку кожного регіону і країни в цілому.

МЕТА СТАТТІ

Мета статті — обґрунтувати концептуальні засади державного управління стійкістю регіональних еколого-економічних систем в Україні.

РЕЗУЛЬТАТИ

Найбільший інтерес з позицій екологізації як частини цілісної системи соціально-економічного управління викликає концепція сталого розвитку, в якій екологічні і соціально-економічні прагнення у перспективі поєднуються. Стратегія розвитку пов'язується зі стра-

тегією збереження довкілля, оскільки при відсутності системи обмежень тиск ринкових механізмів призводить до надексплуатації, зневаги суспільними потребами, деградації навколишнього середовища й швидкого виснаження природних ресурсів.

Найбільш суттєві проблеми в житті людей пов'язані з певною територією. Тому на першому місці в системі еколого-економічних інтересів стоять регіональні пріоритети. Проте цілі, функції, інтереси складових складної регіональної системи "природа-населення-господарство" не збігаються, що спричиняє конфлікт через протиріччя між галузями і територією, рівнем розвитку продуктивних сил і конкретних виробничих відносин, рівнем розвитку виробництва й зростаючими потребами населення, співвідношенням економічної, соціальної сфер і структурою споживання, містом і селом, протиріччя, пов'язані із запровадженням ринкових механізмів регулювання економіки, а також міжрегіональні протиріччя.

Процес формування нової національної екологічної політики є складним і довготривалим, що передбачає забезпечення збалансованості між соціально-економічним прогресом та збереженням довкілля, виходячи з потреб довгострокового розвитку країни на основі послідовного впровадження принципів сталого розвитку, зміни структури споживання, збереження, невиснажливого використання і відтворення природних ресурсів, екологічної безпеки. Такі положення мають бути реалізовані на основі стратегії сталого розвитку.

Слід зазначити, що розроблення стратегії сталого розвитку, довгострокових програм соціально-економічного розвитку та охорони навколишнього природного середовища країни, інших програм, регіональних і місцевих планів дій мають базуватися на таких основних загальних принципах сталого розвитку [7]: природні ресурси, які належать її народоді і становлять матеріальну основу його існування незалежно від форм власності, є обмеженими і мають використовуватися з урахуванням потреб нинішнього та майбутніх поколінь; використання природних ресурсів повинно базуватися на інтенсивному та наукоємному підходах; будь-яка антропогенна діяльність має узгоджуватися із законами природи та обмеженнями, які із цих законів випливають; екологічно орієнтоване виробництво має бути економічно ефективним; одержаний від господарської діяльності результат не може бути меншим від шкоди, заподіяної навколишньому природному середовищу; усі соціально-економічні перетворення повинні спрямовуватися на утвердження засад гуманізму, демократії і цінностей громадянського суспільства.

Загалом доктрина сталого розвитку являє системну соціальну доктрину, спрямовану на зміну відносин людини і природи задля розширення можливостей економічного зростання, формування скоординованої глобальної стратегії виживання людства, орієнтованої на збереження і відновлення природних спільнот у масштабах, необхідних для повернення до меж господарської місткості біосфери. До структури доктрини входить сукупність ідей, положень та постулатів різних наук (філософії, соціології, економіки, екології), які вже лягли в основу документів ООН — "Порядок денний на XXI століття" (Ріо-де-Жанейро, 1992 р.), Конвенції щодо змін клімату, збереження біорозмаїття, боротьби зі злиднями, загальноєвропейської стратегії сталого розвитку, національних стратегій країн, які підписали Ріо-де-Жанейрську декларацію та національних законів, через які впроваджуються стратегії розвитку країн. Доктрина сталого розвитку є основою нової суспільно-економічної моделі, яка йде на зміну панівній нині ліберальній доктрині, що деградує, оскільки в її межах неможливо забезпечити вирішення проблеми виживання зростаючого людства [12].

Слід відзначити, що у моделі сталого розвитку основних суб'єктів державного соціально-екологічного захисту більше, оскільки забезпечення захисту в рамках цієї моделі носить не соціальний, а соціоприродний та історичний характер. Тому поряд з трими соціальними об'єктами, які звичайно приймаються в розрахунок (особистість, суспільство), до їхнього числа повинні увійти ще два важливих елементи: по-перше, крім сучасного покоління людства — всі майбутні покоління, заради яких, на думку багатьох, і повинен бути здійснений перехід до сталого розвитку. Отже, однаковою мірою має забезпечуватися безпека як сучасних, так і майбутніх поколінь людей, адже в цьому міститься головна ідея сталого розвитку — виживання та безперервний розвиток людської цивілізації в умовах збереження навколишнього природного середовища; по-друге, природа — її екосистем, біосфера в цілому [10].

Необхідно визнати, що за всієї своєї багатогранності концепція сталого розвитку навряд чи зможе стати популярною під впливом лише "здорового глузду". Ця концепція суперечить багатьом тенденціям сучасного світогляду, зокрема ліберальним ідеям необмеженої свободи та економічної влади людини, світогляду суспільства споживання, прагненню збереження національно-культурної ідентичності та традиційного націоналізму в широкому сенсі. Отже, для її впровадження потрібні цілеспрямовані організовані зусилля.

Ще у 1990-ті рр. було з'ясовано, що багато глобальних цілей переходу до сталого розвитку можна досягнути зусиллями на локальному рівні. Тому в 1994 р. в м.Ольборзі (Данія) учасниками Європейської конференції зі сталого розвитку великих та малих міст Європи було прийнято так звану Хартію міст Європи. У Хартії було висловлено намір почати розробку тривалих планів, які були б спрямовані на досягнення сталого розвитку. На конференції в Лісабоні 1996 р. було започатковано процес так званих "Місцевих порядків денних-21" ("Local Agenda-21") [9].

У більшості країн Західної Європи в цей час накопичений великий досвід зі створення місцевих порядків денних. До кінця 2001 року близько 1300 місцевих і регіональних органів влади з 38 європейських країн (більшість — у Австрії, Данії, Фінляндії, Нідерландах, Норвегії, Швеції та Великобританії) схвалили Ольборзьку Хартію та приєдналися до Європейської Кампанії міст стійкого розвитку. У їх числі Донецьк, Миргород, Нікополь, Миколаїв, Одеса, Севастополь, Суми [8].

Проект місцевих порядків денних-21 — це більше ніж просто "зелений/екологічний" план заходів. У цьому документі мова йде про інтеграцію екологічної, соціальної, економічної й культурної сфер, а також про підвищення якості життя членів місцевого співтовариства. Проект декларує, що в досягненні цілей сталого розвитку визначальну роль відіграє місцева влада. Це обумовлено особливостями місцевої влади: представляють місцеву громаду і діють від її імені; відіграють ключову роль у плануванні розвитку територій; представляють або контролюють надання послуг, від яких залежить якість життя місцевого населення; управляють та/або контролюють використання природних ресурсів територіальної громади; впливають на розвиток територіальної громади, організують навчання, інформування й консультації для громадян; сприяють організації співробітництва з іншими організаціями.

Україна була однією з 179 країн світу, які прийняли у 1992 році на Конференції ООН з питань довкілля і розвитку в Ріо-де-Жанейро глобальну стратегію розвитку "Порядок денний на XXI століття" та взяла на себе зобов'язання прийняти національні стратегії сталого розвитку і втілювати їх в життя. Проте на державному

рівні цього зроблено не було. У 1997 р. була створена Національна комісія з питань сталого розвитку, яка складалася переважно з чиновників (за посадою) за незначного представництва бізнесу і громадського сектора. Формальне існування комісії не принесло суттєвих результатів. Декілька урядових начерків під назвою "Концепція сталого розвитку" так і не дійшли до розгляду у Верховній Раді України.

Звіт України на Саміті Тисячоліття в Йоганнесбурзі був не звітом з реалізації національної стратегії сталого розвитку, а не більше, ніж набором законів і заходів з захисту довкілля, охорони здоров'я, підвищення рівня життя. Україна є однією з країн, які до цього часу не мають національної стратегії сталого розвитку. Тільки у 2003 році постановою Кабінету Міністрів України № 643 від 26.04.2003 р. була затверджена Комплексна програма реалізації на національному рівні рішень, прийнятих на Всесвітньому саміті зі сталого розвитку, на 2003—2015 роки [6], проте наступною Постановою № 1414 від 04.09.2003 р. Національна комісія з питань сталого розвитку була ліквідована.

Ідеї сталого розвитку в Україні набули поширення лише на рівні суспільної самоорганізації населення і професійних спільнот. Зокрема, вони активно досліджуються в наукових закладах України, в тому числі в тих, які належать до громадського сектора, вивчаються в освітніх установах. Окремі підприємства малого і середнього бізнесу впроваджують ресурсозберігаючі та ресурсозамінні технології. Десятки міст України розробили і прийняли власні концепції чи програми сталого розвитку, приєдналися до Ольборзької хартії (1994) "Міста Європи на шляху до сталого розвитку".

Проте проблеми навколишнього середовища, як правило, впливають на життя країни як вирішальний фактор або як складова національного добробуту й потенційних можливостей держави. Тому національна й міжнародна безпека неможливі без урахування екологічного фактору. З точки зору глобального підходу до питання безпеки, будь-який аспект, що загрожує виживанню планети та її природі, мусить розглядатися як загроза безпеці. Загибель внаслідок ядерної катастрофи й загибель від браку повітря — це все одно загибель. По-перше, темпи згадуваних глобальних змін значно вищі, ніж вчені передбачали раніше. Якщо ці процеси залишаться безконтрольними, вони стануть незворотними. По-друге, екологічні проблеми — це проблеми абсолютно нових вимірів. Навіть маючи необмежені ресурси, не можна відновити озоновий шар чи "заклеїти озонову дірку". Не усунувши причин, не можна зупинити глобальне потепління. По-третє, різниця рівнів економічного розвитку впливає на можливість захисту від екологічних загроз, а деградація довкілля впливає на економічний розвиток, ослаблюючи його потенціал.

На думку експертів ООН, екологічні втрати внаслідок забруднення перевищують вартість заходів, спрямованих на боротьбу з ним. У країнах, що розвиваються, вони значно більше, ніж у розвинутих державах. Щороку через забруднення втрачається від 0,5 до 2,5% ВВП, а вартість заходів, які б дали змогу радикально скоротити обсяги забруднення в індустріальних країнах, — складає 1—2% ВВП. По-четверте, екологічні загрози не піддаються чіткому визначенню у причинно-наслідкових зв'язках, проте вони досить тісно пов'язані між собою й іншими соціальними, політичними й економічними факторами, що також впливають на стан безпеки. Посилення боротьби за володіння та користування чистим повітрям, водою, орною землею, рибними та харчовими ресурсами, що колись розглядалися як безкоштовні, нині вже є реальною загрозою для регіональної безпеки. Загрозами екологічного характеру, спроможними порушити міжнародну стабільність, є і масова міграція населення з районів природних та техногенних катастроф (приміром районів засухи у Східній Аф-

риці чи Чорнобильської аварії), і та величезна шкода, яку завдають докільку промислові викиди, знищення лісів, знищення біологічних видів і, нарешті, кліматичні зміни. Таким чином поняття безпеки суттєво розширюється. Безпека стає всеохоплюючою категорією, що поєднує більшість проблем захисту населення від будь-яких загроз [2].

Визнання екологічної безпеки рівнозначною, або навіть важливішою за військову, сприятиме уважнішому ставленню до проблем навколишнього середовища. В рамках стратегії поступального розвитку проблема збалансування економічного зростання та збереження довкілля є проблемою номер один. Якими б прекрасними не були сучасні рішення економічних проблем, вони одразу ж зазнають краху, якщо не вдасться поєднати їх із розв'язанням глобальних проблем. Природні підвалини життя вимагають всеохоплюючого захисту. Дієва охорона довкілля неможлива без міжнародного співробітництва у світових масштабах.

На сьогодні позитивний імідж країни потребує ефективного природоохоронної політики, адже відношення людини до природи — це не просто показник цивілізованості, а ще й турбота окремої нації про нашу планету. На зламі століть внесок людини до природоохоронної сфери повинен збільшитися до такої міри, щоб забезпечити наступним поколінням нормальні умови для існування. Незважаючи на науково-технічний прогрес та його беззаперечні здобутки, людство знаходиться на межі катастрофи. Тому безпека набуває нових вимірів — військова обороноздатність та потужність армії перестали бути чинниками, які захищають людину від загроз.

До базових понять сучасної екологічної політики слід віднести також такі, як "екологічний світогляд", "екологічна культура", "екологічна етика", а також поняття "екологічний імператив". Найчастіше його тлумачать як необхідність узгоджувати діяльність людини з обмеженнями природи, або як заміну нинішньої стратегії управління охороною природи стратегією спільного розвитку природи і людини.

У поточній свідомості поняття "імператив" асоціюється з безумовним велінням, наказом когось і комусь. У філософії етики його використовують для визначення безумовного морального веління, що впливає з природи речей і явищ. Екологічний імператив є безумовним велінням природи, що діє на всіх рівнях організації усього живого. Саме тому його слід розглядати стосовно феномена життя взагалі, а не окремих його проявів чи стадій [1]. Цим зумовлюється необхідність досліджувати біосферний вимір екологічного імперативу, еволюційний вимір екологічного імперативу, його буттєвий вимір, що являє собою комплекс необхідних і достатніх умов для виживання людини як біологічного виду і за умов постійного зростання попиту на природні ресурси, а також при зменшенні можливостей задовольнити такий попит. Це екологічний виклик (зміна клімату, геофізичних параметрів Землі, нестача природних ресурсів, порушення традиційних систем життєзабезпечення земля, якісне і кількісне виснаження природного середовища, зменшення біорізноманіття) як новий геокультурний феномен у низці відомих глобальних викликів — технологічних, глобалізації [11].

На жаль, на сьогодні Україна належить до тих держав, які не тільки відчувають реальність екологічної загрози, хоча безпосередньо з нею зіткнулися. У контексті даного положення поняття екологічної безпеки виступає ключовим та має достатньо чітко визначені правові рамки, що детерміновані встановленими законодавством критеріями якості навколишнього природного середовища, його окремих елементів, якості продуктів харчування, одягу, житла тощо, дотримання яких дозволяє забезпечувати екологічну безпеку. Система критеріїв закріплюється відповідною системою екологічних нормативів. Центральне місце в ряду цих норма-

тивів займають визначення гранично допустимих: концентрації забруднюючих речовин у воді, повітрі, ґрунті; рівня акустичного електромагнітного, радіаційного та іншого шкідливого впливу на навколишнє природне середовище; вмісту шкідливих речовин у продуктах харчування та тваринних кормах. Окрім таких нормативів існують численні нормативи, що визначають гранично допустимі викиди у навколишнє середовище забруднюючих речовин, рівні шкідливого впливу фізичних та біологічних факторів для конкретних джерел забруднення [5].

Існує система державних установ, які покликані контролювати виконання встановлених правил, порядку, нормативів тощо. Можна припустити, що ця система працює з максимальною доступною результативністю. Але виникає питання про достатність і ефективність таких зусиль та їх адекватність. Таке питання викликається простим усвідомленням фактів, що смертність чоловіків в Україні у найбільш продуктивному віці (20—60 років) у 3—5 разів перевищує середні європейські показники. Дослідження також показують, що у наших студентів 20—24 років "біологічний" вік перевищує паспортний на 10—15 років. Не менш вражає твердження, що українська промисловість, точніше техносфера, після 2005 року вступила в зону підвищеного ризику через те, що зношеність основних фондів у базових галузях промисловості перевищила 75 відсотків [4].

Це обумовлює необхідність для держави формувати зважену, науково обґрунтовану, далекоглядну політику екологічної безпеки, яка повинна реалізовуватися як змістовна та організаційна робота певних інституцій з метою реалізації прав громадян України на безпечне для життя й здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди.

З позиції державного управління стійкістю регіональних еколого-економічних систем необхідно уточнити категорійний апарат дослідження. Вихідним положенням обрано категорію "державне управління регіональним розвитком", що передбачає напрям державного управління, головним завданням якої є забезпечення оптимального узгодження загальнодержавних цілей та інтересів з особливостями розвитку окремих регіонів. Державне управління регіональним розвитком являє собою комплекс заходів, що мають забезпечити, з одного боку, унітарність і цілісність Української держави як єдиного політичного, соціально-економічного та правового простору, а з другого — необхідну децентралізацію, вирівнювання економічних та соціальних умов розвитку різних регіонів, розвиток міжрегіональних відносин, ефективну реалізацію функцій місцевого самоврядування.

Головна мета державного управління регіональним розвитком — якнайповніше та найякісніше задоволення потреб населення шляхом створення стабільного соціально-економічного розвитку регіонів та територіальних громад на основі їх належного матеріального і фінансового забезпечення, підвищення ефективності функціонування владних структур усіх територіальних рівнів та розвитку місцевої демократії.

Принциповим моментом осмислення суті та змісту державного управління екологічною стійкістю регіонального розвитку є необхідність усвідомлення двох аспектів. Перший передбачає розуміння регіону як об'єкту впливу з позиції загальнодержавного рівня, інший — розглядає регіон як суб'єкт впливу. В першому аспекті реалізацію здійснюють центральні органи виконавчої влади, у другому — місцеві органи державної влади і самоврядування. Оскільки система державного управління покликана обслуговувати певні інтереси, то, зокрема, у сфері екологічної безпеки, має забезпечуватись реалізація державних регіональних екологічних інтересів, а також формуватись умови для реалізації місцевих екологічних інтересів силами регіонів. У цьо-

му плані, безумовно, ключову роль відіграє законодавче закріплення прав і повноважень між різними гілками влади, відсутність якого неминує викликати конфлікти і протиріччя між ними, в результаті чого стрімко падає ефективність державного управління у сфері екології, знижується рівень екологічної безпеки.

ВИСНОВОК

Державне управління стійкістю регіональних еколого-економічних систем як складний і багатовимірний процес є результатом взаємодії різних суспільних сил. Головні позиції тут займає уряд, діяльність якого має спрямовуватися на збереження колективних інтересів і колективного блага, до яких належить безпечне довкілля. Проте багато проблемних питань можуть і повинні вирішуватись на регіональному рівні. Це дає змогу врахувати екологічні інтереси населення відповідних територій при прийнятті рішень щодо розвитку продуктивних сил, передачі окремих природних об'єктів у користування тощо. Через регіональні органи влади найбільш предметно реалізується принцип гармонійного збалансованого розвитку, а через систему регіонального екологічного управління здійснюється політика охорони навколишнього природного середовища, забезпечення екологічної безпеки, підтримка екологічного балансу.

Література:

1. Дробноход М., Вольвач Ф. Екологічний імператив та його виміри / М. Дробноход, Ф. Вольвач // Освіта і управління. — 2004. — Т. 7. — № 2. — С. 47—59.
2. Екологічна безпека — основа національної безпеки [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.greenparty.ua/news/development/development-news_13880.html
3. Інституціоналізація природно-ресурсних відносин: [Монографія] / за заг. ред. д.е.н., проф., академіка НААН України М.А.Хвесика. — К.: ДУ "Інститут економіки природокористування та сталого розвитку", 2012. — 400 с.
4. Ковалевська Ю.С. Забезпечення екологічної безпеки в Україні: потенціал науки державного управління / Ю.С. Ковалевська, В.В. Бурега // Менеджер. — № 4 (46). — 2008. — С. 41—51.
5. Коментар до Конституції України / голова ред. кол. В.Ф.Опришко та інш. — К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 1996. — 376 с.
6. Комплексна програма реалізації на національному рівні рішень, прийнятих на Всесвітньому саміті зі сталого розвитку, на 2003—2015 роки. Затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2003 р. № 634 // Офіційний вісник України від 23.05.2003. — 2003. — № 18. — Стор. 116. — Ст. 847.
7. Концепція переходу України до сталого розвитку [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.greenparty.ua/news/greenparty/green-party_17371.html
8. Официальный сайт Центра устойчивого развития "Роза Ветров" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.sustainable-cities-net.org.ua/text.php?id=7>
9. Програма дій "Порядок денний на XXI століття" ("Agenda — 21"). — К.: Інтелсфера, 2000. — 359 с.
10. Туниця Ю.Ю. Екологічна Конституція Землі. Ідея. Концепція. Проблеми / Ю.Ю. Туниця. — Львів: Видавничий центр Львівського національного університету імені Івана Франка, 2002. — 298 с.
11. Хвесик М.А. Інноваційні домінанти сталого розвитку України / М.А. Хвесик, І.К. Бистряков // Проблеми інноваційно-інвестиційного розвитку. — 2011. — 2. — С. 188—199.
12. Яхеева Т. Доктрина сталого розвитку — основа нової суспільно-економічної моделі / Т. Яхеева: [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.soborna.org.ua/ua/development/main/1310

Стаття надійшла до редакції 23.07.2013 р.