

УДК 353.9:574 (075.8):323.174

Карташов Є.Г.,
к.філос.н.

ЗМІНА ЗАВДАНЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ НА РІВНІ РЕГІОНІВ

Анотація. В статті уточнено та конкретизовано завдання для діяльності органів державного управління щодо вирішення питань екологічної безпеки, з урахуванням специфічних умов життєдіяльності людей в окремих регіонах України. Визначено, що принципового підходу потребує напрям активізації участі громадськості в реалізації екологічної політики держави, реальних кроків потребує напрям розвитку інформаційного базису розробки та впровадження політики екологічної безпеки.

Ключові слова: механізм державного управління, екологічна безпека, партнерство, регіональна екологічна політика, сталий розвиток.

Карташов Е.Г.,
к.филос.н.

ИЗМЕНЕНИЕ ЗАДАЧ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ НА УРОВНЕ РЕГИОНОВ

Аннотация. В статье уточнены и конкретизированы задачи органов государственного управления по решению вопросов экологической безопасности, с учетом специфических условий жизнедеятельности людей в отдельных регионах Украины. Определено, что принципиального подхода требует направление активизации участия общественности в реализации экологической политики государства, реальных шагов требует направление развития информационного базиса разработки и внедрения политики экологической безопасности.

Ключевые слова: механизм государственного управления, экологическая безопасность, партнерство, региональная экологическая политика, устойчивое развитие.

Cartashov E.G.,
PhD

CHANGING OBJECTIVES OF GOVERNMENT ADMINISTRATION IN ENVIRONMENTAL SAFETY AT THE REGIONAL LEVEL

Annotation. The paper clarified and specified tasks for the activities of government to address issues of environmental safety, taking into account the specific conditions of life of people in some regions of Ukraine. Determined that the principal direction of approach requires active public participation in the implementation of environmental policy, practical steps need direction of information basis in the policy of environmental safety.

So it is advisable to specify these tasks in three main groups. The first group should include environmental component separation problem in terms of health, taking into account the specific conditions of life of people in some regions of Ukraine. The second - public

participation in the implementation of environmental policy. The third - the development of information basis of environmental policy.

Determined that if in the context of the system properties of the environment estimated level of natural complexes deviation from the norm, say the assessment of the environmental situation in a particular area. Generally, the level of deviation integral of natural complexes correlates well with the deviation from the norm of individual hygiene indicators - noise, air pollution and so on. Despite the differences between these approaches, the subject of evaluation, a central element of its almost always favor the person integrated in society different levels - from local to regional.

Proven that the current system of accounting and assessment of the impact of environmental factors on the health of the population as a whole, is statistical in nature, that are derived for the average individual administrative units (settlements) and significant periods of time indicators of ecological condition of the environment of morbidity and mortality average . In this case, the assessment is made after the death or illness occurred and the data statistically summarized.

The need for risk assessment in the study of the complex relationship of human health and the environment dictated by one of the most important principles of effective functioning of any management system, before developing a strategy of action necessary to ascertain what problems need to be solved, and the degree of urgency of each solution of them, in order to make the best use of available resources of their decision.

The trends in the development of environmental social movement in Ukraine include the transition to work in a professional manner, promote ecological ideas in public consciousness, desire coordination of environmental NGOs, coalition building and networking, as well as the inclusion of Ukrainian and international networks and organizations striving to gain exposure to environmental policy in the region, the financial and organizational independence. The power is not considered significant potential environmental organizations as an effective partner in preventing environmental problems in developing plans and development programs involving people in activities with the preservation of the environment, attract funding from international financial institutions to grant credit basis and to support sustainable development.

Keywords: mechanism of governance, environmental security, partnership, regional environmental policy and sustainable development.

Вступ. У сучасних умовах екологізації економіки зростає роль екологічної складової в системі потреб, що обумовлює модифікацію змісту інтересів, зокрема, в бік їх екологічної орієнтованості. Оцінка ефективності забезпечення еколого-економічної безпеки в регіоні визначає кількісні і якісні параметри їх впливу на динаміку соціально-економічного потенціалу регіону, основних макроекономічних показників його розвитку. В умовах переходу до моделі екорозвитку, безумовно, об'єктивно посиляться екологічна орієнтованість інтересів усіх суб'єктів. Причинами виникнення й розвитку кризових ситуацій на мезорівнях, що викликають загрози національній безпеці України, виступають різні чинники дестабілізації, серед яких особливе місце займає загроза виснаження природних ресурсів і погіршення екологічної ситуації. Найбільш значуща загроза виникає внаслідок зниження ефективності використання національних природних ресурсів і виробничо-економічних потенціалів і реалізується в поглибленні

міжрегіональної диференціації рівня соціально-економічного розвитку, зростання асиметрії розвитку центру і периферії та посилення тенденцій дезінтеграції національно-економічного простору. Форми прояву загроз еколого-економічної безпеки на різних рівнях ієрархії організаційно-економічних структур мають відмінності, незважаючи на спільність дії дестабілізуючих факторів.

На вивчення питань державного управління у природоохоронній сфері, формування державної політики, спрямованої на досягнення та підтримання стану екологічної рівноваги, екологічної політики в контексті державотворення, спрямовували зусилля Г. Бачинський, С. Васюта, Г. Добров, М. Кисельов, Н. Маєвська, О. Стегній.

Постановка проблеми. Обґрунтувати пріоритетні завдання державного управління у сфері забезпечення екологічної безпеки на рівні регіонів.

Результати дослідження. Діяльність органів державного управління, що спрямовується на забезпечення екологічної безпеки, повинна мати достатньо чітке визначення у вигляді цілісної сукупності усіх характеристик умов для безпечного життя людини. Ці характеристики об'єднуються поняттям «спектр». У перекладі з латинської «spektrum» – бачення, те, що доступне баченню. Загальноприйнятий зміст терміну «спектр» – сукупність усіх значень якої-небудь величини, яка характеризує систему або процес [1, с. 66].

Саме такий підхід дає можливість говорити про спектр завдань діяльності, що має на меті досягнення екологічно безпечних умов для мешканців країни, усіх громадян держави Україна. А враховуючи різноплановість завдань, а саме – від оцінки стану навколишнього середовища, до впровадження програм транскордонного співробітництва з питань екології такий спектр завдань може мати ознаки дискретності. Разом з тим, визначення меж спектру – досить складне завдання, яке можна вирішувати стосовно трьох основних груп завдань. Перша група – виокремлення екологічної складової в показниках стану здоров'я з урахуванням специфічних умов життєдіяльності людей окремих регіонів. Друга – участь громадськості в реалізації регіональної екологічної політики. Третя – розвиток інформаційного базису регіональної екологічної політики.

У науковій літературі розуміння функціонального взаємозв'язку стану здоров'я населення й показників забруднення навколишнього середовища є загальноприйнятим. Так, у дослідженні Ю. Вороненка, Є. Гончарука, встановлено, що неінфекційна захворюваність населення залежить від способу життя на 49-53 %, генетичних факторів – на 18-22 %, впливу навколишнього середовища – на 18-20 % і низької якості медичного обслуговування – на 8-10 %.

Разом з тим, деякі дослідники вважають, що за умов прогресуючого погіршення екологічної обстановки в різних країнах частка захворювань пов'язаних із впливом навколишнього середовища, може бути значно більшою. Так, в окремих регіонах Росії вона коливається від 40 до 60 відсотків [4].

Виокремлення екологічної складової в показниках стану здоров'я в розрізі окремих регіонів потребує розробки правового інструментарію, а також створення банку даних по фактично й експериментально встановлених взаємозв'язках стану здоров'я й впливів факторів навколишнього середовища.

На сьогодні в Україні розроблено нормативну базу лише для обліку рівня впливу факторів навколишнього середовища щодо професійних захворювань і захворювань, пов'язаних з наслідками аварії на Чорнобильській АЕС (Накази Мінздраву України № 23/36/9 від 02.02.95 р., № 150 від 17.05.97 р.).

Загальноприйнятою є оцінка рівня впливу факторів навколишнього середовища на стан здоров'я людини через характеристику санітарно-гігієнічних умов (у порівнянні з відхиленнями фактора впливу від нормативного, який, з медичної точки зору, забезпечує нормальне функціонування організму).

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. Не зважаючи 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.

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) установлення 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 прийняттого.

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, встановлюють у разі необхідності динамічний контроль над рівнями ризиків, експозицій і станом здоров'я населення.

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 кодування, 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, що реалізує основні вимоги Постанови КМ України «Про створення моніторингу навколишнього природного середовища» (№ 391 від 30.03.1998 р.);

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 внутрішньосистемну 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. Для цього потрібно:

а) створити інтегровану базу даних на основі об'єднання інформаційних масивів міністерств і відомств із використанням сучасних інформаційних і телекомунікаційних технологій (відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України № 391 від 30.03.1998 р. «Про затвердження Положення про державну систему моніторингу навколишнього середовища»);

б) взаємно погодити й оптимізувати конфігурацію й регламент відомчих мереж спостереження в межах адміністративно-територіальних одиниць регіонів;

в) організувати оперативний обмін первинною екологічною інформацією міністерств і відомств у випадку виникнення надзвичайних ситуацій техногенно-екологічного характеру;

г) узагальнити наявну екологічну інформацію з регіонів у щорічних Республіканських доповідях про стан навколишнього середовища й санітарно-гігієнічну ситуацію;

г) організувати інформаційну систему (на рівні лікарських ділянок) діючого медико-екологічного моніторингу Криму в рамках Програми реформування медичної статистики системи охорони здоров'я;

д) розробити й упровадити в систему оцінки екологічної ситуації й стану здоров'я методологію критичних навантажень і оцінки ризику;

е) створити в регіонах й обладнати лабораторії екологічного біомоніторингу.

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

Проте, як показують соціологічні опитування, проведені в Україні протягом 1992-2007 років, громадяни усвідомлюють необхідність поліпшення екологічної ситуації; більшість із них готова практично брати участь у вирішенні екологічних проблем. Обумовленість же рівня власного здоров'я станом навколишнього середовища поки не усвідомлюється населенням повною мірою [3, с. 25].

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

Чорнобильська катастрофа в 1986 році й перебудова 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, що діяли у СРСР із 60-70-х років минулого століття. Основні екологічні напрямки роботи екологічних громадських організацій – 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

екологічних громадських організацій, 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 [2].

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 екологічних громадських організацій, їх незначний вплив на прийняття рішень, недостатнє використання юридичних методів.

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

Владою не враховується значний потенціал екологічних громадських організацій 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 триваючою 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» (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 обґрунтованих 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.

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.

Таким чином, може бути правомірним припущення про те, що дотримання означених вище вихідних правил, тобто принципів може сприяти: організації ефективної взаємодії органів державного управління й контролю з екологічними громадськими організаціями як найбільш активною частиною громадськості; 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; розвитку систем збору, аналізу й надання інформації про стан навколишнього середовища, якість продуктів, стан здоров'я населення; 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.

Висновки. Доведено, що спектр завдань для органів державного управління, що вирішують питання, пов'язані з екологічною безпекою, має постійно уточнюватися, конкретизуватися, і в кінцевому рахунку створити певне підґрунтя для конкретизації положень національної стратегії на

регіональному та місцевому рівнях державного управління. Отже ці завдання доцільно конкретизувати за трьома основними групами. До першої групи слід віднести завдання виокремлення екологічної складової у показниках стану здоров'я з урахуванням специфічних умов життєдіяльності людей в окремих регіонах України. До другої – участь громадськості в реалізації екологічної політики держави. До третьої – розвиток інформаційного базису екологічної політики.

Список використаних джерел

1. Галушкіна Т. П. Еколого-збалансовані пріоритети розвитку територій: концептуальні засади та організаційний механізм / Т. П. Галушкіна, Л. М. Грановська ; НАНУ, Інститут проблем ринку та економіко-екологічних досліджень, Інститут рису УААН. – Одеса, 2009. – 372 с.
2. Грановська Л. М. Еколого-збалансоване природокористування в умовах поліфункціональності територій / Л. М. Грановська. – Херсон : Видавництво ХДУ, 2009. – 414 с.
3. Драган І.О. Наукові основи національної стратегії сталого розвитку України : [монографія] / І.О. Драган // [за наук. ред. акад. НААН України, д.е.н., проф. М.А. Хвесика]; Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України». – К.: ДУ ІЕПСР НАН України, 2013. – 40 с.
4. Шкарупа Е. В. Анализ факторов развития региона как эко-социо-экономической системы / Е. В. Шкарупа // Механізм регулювання економіки. – 2009. – № 1. – С. 155–159.

References

1. Halushkina, T. P. and Hranovs'ka L. M. (2009), Ekoloho-zbalansovani priorytety rozvytku terytorij: kontseptual'ni zasady ta orhanizatsijnyj mekhanizm [Ecological balanced territorial development priorities: a conceptual framework and institutional mechanism], NANU, Instytut problem rynku ta ekonomiko-ekolohichnykh doslidzhen', Instytut rysu UAAN, Odesa, Ukraine.
2. Hranovs'ka, L. M. (2009), Ekoloho-zbalansovane pryrodokorystuvannia v umovakh polifunktsional'nosti terytorij [Ecological and Sustainable Use of Nature in terms polyfunctionality areas], Vydavnytstvo KhDU, Kherson, Ukraine.
3. Drahan, I.O. (2013), Naukovi osnovy natsional'noi stratehii staloho rozvytku Ukrainy [Scientific basis of the national strategy for sustainable development of Ukraine], Derzhavna ustanova «Instytut ekonomiky pryrodokorystuvannia ta staloho rozvytku Natsional'noi akademii nauk Ukrainy», Kiev, Ukraine.
4. Shkarupa, E. V. (2009), “Analysis of factors in the development of the region as an eco-socio-economic system”, *Mehanizm reguljuvannja ekonomiki*, vol. 1, pp. 155–159.

Рецензент: Жовнірчик Я.Ф., д.держ.упр.