

УДК 351.71

С. С. Нешик,
здобувач, Інститут законодавства Верховної Ради України

ОСНОВНІ ПИТАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ З ПИТАНЬ ОХОРОНИ ДОВКІЛЛЯ

S. Neshyk,
PhD Student of Legislation Institute of Verkhovna Rada of Ukraine

THE BASIC QUESTIONS OF PUBLIC POLICY ON QUESTIONS OF THE GUARD OF ENVIRONMENT

У статті розглянуто підходи щодо визначення державної екологічної політики. Обґрунтовується, що у вітчизняній та зарубіжній науковій літературі недостатньо уваги приділяється ролі органів державного управління у прийнятті рішень екологічного характеру та впливу територіальних спільнот на формування екологічної політики. На нашу думку, покращення екологічного стану держави не можливе без залучення населення окремих регіонів до формування дієздатних заходів із забезпечення екологічної безпеки, адже саме місцеве населення володіє інформацією про реальний екологічний стан, що склався на території їх проживання, а це є головною передумовою визначення чітких орієнтирів та пріоритетних напрямів дій для досягнення поставлених цілей. Реалізовувати ефективну екологічну політику надзвичайно складно, адже її потрібно проводити не ізольовано, а в контексті соціально-економічних, політичних та правових реалій.

In the article approaches in relation to determination of public ecological policy are considered. Grounded, that in domestic and foreign scientific literature not enough attention spared the role of organs of public administration in making decision and influence of territorial associations ecological character on forming of ecological policy. To our opinion, improvement of the ecological state of the state not possible without bringing in population of separate regions to forming of capable measures on providing of ecological safety in fact a local population owns information about the real ecological state which was folded on territory of their dwelling, and it is main pre-condition of determination of clear guides and priority directions of actions for achievement of the put aims. To realize an efficiency ecological policy extraordinarily difficultly, in fact it needs to be conducted it is not isolated, but in the context of socio-economic, political and legal realities.

*Ключові слова: екологія, державне управління, державна політика, органи державного управління, рішення.
Key words: ecology, public administration, state policy, public of authority, decision.*

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Небезпека виникнення екологічних катаклізмів призвела до необхідності формування екологічної свідомості суспільства, яка повинна стати вирішальною у прийнятті політичних та господарських рішень, а основою людської діяльності має бути розумне і раціональне використання природних ресурсів. Досягти екологічної рівноваги не можливо без визначення причин, які призвели до кризових екологічних явищ. Лише при ґрунтовному виявленні та дослідженні процесів, що поглиблюють екологічну катастрофу можна формувати та реалізовувати заходи по оздоровленню навколишнього природного середовища. Тому наука державного управління повинна визначити заходи, які слід вижити державою для вирішення проблем охорони навколишнього природного середовища.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

У першу чергу потрібно виділити наукові розробки, що покладені в основу вирішення цих проблем, таких провідних фахівців, як Г.О.Білявський, М.М.Биченок, А.В.Грищенко, С.І.Дорогунцов, А.Г.Шапар, А.В.Яцик та ін.

МЕТА СТАТТІ

Мета статті — встановити стан забезпечення державної політики з питань охорони довкілля.

ВИКЛАДЕННЯ ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Вітчизняний вчений М.І.Долішний зазначає, що причини екологічної кризи необхідно вивчати в ретроспективі. Так, політичний аспект даної проблеми він розглядає в "антиекологічності соціалістичної ідеї, метастази якої проникли не в одне покоління". Економічна сторона проблеми витікає з політичної і полягає в економіч-

них відносинах, що панували в суспільстві. Державна власність, яка була домінуючою в нашій державі довгий час, відкривала простір для безгосподарського використання наявних ресурсів, а це, в свою чергу, поглиблювало екологічні катаклізми. Проаналізувавши "сумну екологічну спадщину" держави, назріла необхідність у розробці дієздатних заходів по оздоровленню довкілля України, які складатимуть основу сучасної вітчизняної екологічної політики. Потреба у формуванні екологічної політики виникла в час, коли результати діяльності людства почали несприятливо впливати на навколишнє середовище, змінювати природні процеси, які призводять до загрози життя людини. Необачне використання та експлуатація природних ресурсів, забруднення довкілля та виникнення незворотних катастрофічних екологічних процесів спонукало державні інституції до розробки заходів щодо покращення стану навколишнього середовища та запобіганню подальшого його забруднення, а в окремих випадках — і повного знищення [1, с. 10—11]. У цьому ракурсі важливим є визначення принципів державної політики в означеній сфері.

Формування принципів національної екологічної політики почалося в складний період здобуття Україною незалежності. Слабке соціально-економічне становище, загострення політичної ситуації, недостатність матеріально-технічних ресурсів та недосконалість законодавчо-нормативної бази на початку 1990-х рр. ХХ ст. в нашій державі призводило до подальшого погіршення навколишнього середовища.

Взагалі екологічну політику та проблеми навколишнього середовища не можливо розглядати як окреме, відірване від суспільних процесів явище. Багатогранність вищезазначеного поняття визначається різноманітністю видів людської діяльності.

У науковій літературі не існує єдиного підходу до тлумачення екологічної політики. Глобальна екополітика, на думку відомого російського еколога, професора М.Ф. Реймерса, — це розробка і проведення міжнародних правових, політичних і зовнішньоекономічних акцій з урахуванням екологічних обмежень в соціально-економічному розвитку, запасів світових природних ресурсів та їх розподілу між країнами. Вона може приймати агресивний характер, виходячи за межі міжнародних угод і норм, а елементами глобальної екологічної політики є її транснаціональний рівень, загальний для декількох або більшості держав, зв'язаних в єдину екологічну систему. Цей вчений розглядає державну екологічну політику, як складову соціально-економічної політики, "побудовану на розумінні виграшів та недоліків, пов'язаних з екологічним станом території країни (з урахуванням перспективного розвитку господарства і зміни чисельності населення) і природних ресурсів, що знаходяться на цій території" [2, с. 306].

Разом із тим, у вітчизняній та зарубіжній науковій літературі недостатньо уваги приділяється ролі органів державного управління у прийнятті рішень екологічного характеру та впливу територіальних спільнот на формування екологічної політики. На нашу думку, покращення екологічного стану держави не можливе без залучення населення окремих регіонів до формування дієздатних заходів по забезпеченню екологічної безпе-

ки, адже саме місцеве населення володіє інформацією про реальний екологічний стан, що склався на території їх проживання, а це є головною передумовою визначення чітких орієнтирів та пріоритетних напрямів дій для досягнення поставлених цілей.

Реалізовувати ефективну екологічну політику надзвичайно складно, адже її потрібно проводити не ізолювано, а в контексті соціально-економічних, політичних та правових реалій. Як зазначено у ряді політичних документів, пріоритетом національної політики України є перехід до збалансованого розвитку, а це потребує розробки концепції українського суспільства, зокрема відповідного науково-технічного, економічного, правового та політичного інструментарію, що сприятиме якомога ширшому задоволенню соціально-економічних потреб, не порушуючи природної рівноваги, і водночас узгоджуючи національні інтереси з глобальними цілями.

Упродовж останніх років Верховна Рада України та Кабінет Міністрів України неодноразово приймали закони та постанови щодо охорони навколишнього природного середовища, але ці закони практично не виконувалися в силу соціально-економічної та фінансової кризи в державі.

Основоположні принципи національної екологічної політики визначено в "Основних напрямках державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки", затвердженої постановою Верховної Ради України від 5 березня 1998 р. № 188/98-ВР. Цей документ визначає не лише мету та пріоритетні завдання охорони довкілля, але й механізми їх реалізації, напрями гармонізації та інтеграції екологічної політики України. Саме на підставі даного документу, що поєднує стратегічні цілі з конкретними завданнями, розробляються програми Уряду в галузі охорони довкілля та екологічної безпеки.

Головні засади державної екологічної політики також закріплено рядом прийнятих нормативно-правових та законодавчих актів, які регулюють діяльність по охороні довкілля та покликані забезпечувати екологічну безпеку в державі. Вони формують політичне підґрунтя для гармонійного поєднання стратегій держави у вирішенні економічних, екологічних, соціальних проблем у процесі соціально-економічного реформування суспільства і передбачають забезпечення сталого розвитку виключно шляхом ефективного використання всіх видів ресурсів, структурної технологічної реструктуризації виробництва, застосування творчого потенціалу суспільства для розбудови і процвітання держави.

Серед чинників, що потребують нагального політичного вирішення і які на даний час не реалізовані, слід виділити проблеми екологічних пріоритетів та їх системний характер як основу екологічної стратегії країни. Екологізації розвитку державної стратегії та її ідеології повинні сприяти наступні принципи: екологічну політику слід розглядати не ізолювано, а в контексті економічної політики держави; державні управлінські, законодавчі й виконавчі структури мають однаковою мірою бути відповідальними за здійснення економічної та екологічної політики; державне визнання екологічної політики та узаконення її місця в економічній стратегії і

тактиці розвитку суспільства мають бути гарантовані і здійснені; правове забезпечення екологічної політики та гарантування державним законодавством, іншими нормативними актами здійснення всіх її напрямів; формування спеціального пакету законів і законодавчих актів, які б визначали зміст і механізм реалізації екологічної політики; забезпечення правової неперервності у регулюванні еколого-безпечного виробництва відповідно з чинною екологічною політикою [3, с. 8—9].

В Україні вищеперераховані принципи ще не набули такої ваги, яку мають економічні чи політичні пріоритети. Однак лише на засадах державної екологічної стратегії Україна спроможна та повинна рухатися до гармонізації національного законодавства, вимог і стандартів екологічної безпеки господарювання, їх адаптації до західноєвропейського екологічного простору.

Досвід економічно розвинутих країн показує, що недостатньо мати в розпорядженні держави всебічно обґрунтовану екологічну політику. Більш важливо, щоб держава взяла на себе всю відповідальність за здійснення цієї політики. При цьому в основу державного регулювання має бути покладений принцип неперервності і комплексності управління даним процесом, за яким єдиним шляхом подолання кризових та незворотних явищ в природі може бути надання екологічній політиці статусу першорядного значення уже прийнятим законодавчим актам, розробка інших актів, законів, організація роботи щодо їх виконання.

В екологічній політиці держави потрібно найбільшою мірою врахувати всі можливі прояви її визначальних параметрів. Найскладнішим у цьому процесі є злам звичок і традицій в управлінні і плануванні, які роками склалися і сформувалися в командно-адміністративній системі, коли природоохоронні та екологічні проблеми були другорядними.

Оскільки стратегічною метою України є зміцнення різнобічного світового співробітництва і в перспективі здобуття повноправного членства в Європейському Союзі, необхідно, щоб країна відповідала європейським та світовим політичним, соціально-економічним та екологічним стандартам, сучасним вимогам світової глобалізації. Світове співтовариство поступово визнало необхідність теоретичної розробки і практичної реалізації екологічної державної політичної діяльності як особливої, окремої сфери, яка сьогодні практично в усіх країнах світу розглядається не лише як важлива передумова підтримання необхідної якості оточуючого людину природного середовища, раціонального природокористування, але й як самостійна сфера суспільних відносин, пов'язаних з труднощами оптимізації національних і глобальних цілей, соціально-економічного розвитку сучасного суспільства.

Таким чином, екологічна політика, забезпечення екологічної безпеки як загальнодержавної, так і міжнародної, стали нині важливою складовою частиною світової політики, а вироблення узгодженої міжнародної політики в галузі екології — необхідність часу, яка відповідає об'єктивним потребам взаємозв'язку і взаємозалежності сучасного світу. Лише спільне здійснення всесвітньої екологічної політики може забезпечити екологічну безпеку та виживання людства. Це один із найважливіших проявів загальнолюдських інтересів та цінностей.

Як і в інших сферах міжнародної безпеки, екологічна безпека повинна забезпечуватися передусім політичними засобами. Принцип "балансу інте-ресів" у сфері міждержавних екологічних відносин набирає нового змісту, який ґрунтується на нормах міжнародного права, що регулює спільну діяльність держав у галузі екологічної політики. Прикладами можуть бути розробка міжнародно-правового режиму використання Світового океану і космічних просторів, створення міжнародних центрів екологічних досліджень, здійснення лісоохоронних заходів тощо.

Процес екологізації різних напрямів міжнародної і державної політики, факторів управління цими процесами призвів у сучасних умовах до появи поняття "політична екологія" як інтегрованої галузі, орієнтованої на дослідження умов, форм і закономірностей взаємодії суспільства і природи в комплексі соціально-політичних факторів, способів управління ними за допомогою політичних та соціально-економічних засобів. Метою політичної екології є не лише розгляд всього спектру проблем соціоекологічної взаємодії, але й практична реалізація всього вже набутого позитивного в інтересах її гармонізації на різних рівнях внутрішньої і зовнішньої політики. Процес формування політичної екології як сучасного інтегрованого глобального знання повинен стати науково-теоретичною основою екологічної політики будь-якої держави на основі дослідження політико-правових, соціально-економічних і культурно-ідеологічних аспектів вирішення екологічних проблем в інтересах забезпечення стійкого соціально-економічного розвитку при поступовому максимальному зменшенні його негативного впливу на оточуюче природне середовище.

Як і будь-яка інша форма політичної діяльності, екологічна політика визначається взаємодією соціально-економічних, технологічних і політичних сил. Вона найбільшою мірою репрезентує насамперед довготермінові зобов'язання щодо всього суспільства й орієнтована на досягнення цілей, які потребують значних капіталовкладень саме тепер, коли відкладена у часі віддача важко піддається кількісним, зокрема й монетарним оцінкам. У цьому полягає складність втілення екологічної політики та оцінки її ефективності, і, відповідно, ефективності суб'єктів політичної діяльності.

Принциповим питанням освоєння механізму економічних перетворень слід вважати те, що всі передбачені державою заходи мають виходити й чітко узгоджуватися з екологічною політикою, тактичними і стратегічними завданнями держави, а також мати відповідне законодавче закріплення.

Державна екологічна політика базується на застосуванні еколого-економічних інструментів у регулюванні природокористування і передбачає створення та вдосконалення системи екологічної безпеки (ефективні заходи, що запобігають забрудненню довкілля, виникненню надзвичайних ситуацій, забезпечують ядерну радіаційну безпеку, зберігають біологічне й ландшафтне різноманіття).

Після визначення мети екологічної політики, прийняття рішення щодо необхідності її досягнення, визначення та оцінки існуючих перешкод, ризиків, наявних та необхідних ресурсів важливо правильно обрати ті

інструменти екологічної політики, застосування яких забезпечить досягнення поставленої мети. Існуюче на сьогодні різноманіття інструментів можна поділити на чотири великі групи [4. с. 56—62]:

1. Планування. Окрім планів екологічної діяльності ця група включає низку інструментів, які застосовуються для передбачення й виключення або мінімізації можливого шкідливого екологічного впливу діяльності, що планується. Інша їхня функція — інтегрування екологічних чинників у проекти, в тому числі планування заходів для зменшення шкідливого впливу діяльності на навколишнє природне середовище. Такі інструменти мають застосовуватися не тільки у плануванні землекористування та використанні інших природних ресурсів, а й на більш високому рівні — у розробці й затвердженні нової політики, планів розвитку, програм у таких секторах, як транспорт, енергетика, промисловість, сільське господарство, туризм тощо.

2. Інструменти регулювання. Вони якнайширше застосовувалися у минулому і будуть і надалі розвиватися і застосовуватися, хоча вважається, що їх питома вага має з часом зменшуватися. До таких інструментів належать контроль за викидами та скидами, технологічний контроль, виробничий контроль, контроль за розміщенням відходів тощо. Застосування регулюючих інструментів є доцільним і результативним там, де існують або можуть бути впроваджені дійові системи контролю за використанням природних ресурсів, матеріалів, технологічними процесами, за викидами/скидами, відходами. Окрім того важливо, щоб у країні існувало дієве законодавство відносно адміністративної, цивільної та кримінальної відповідальності за екологічні правопорушення, були чітко врегульовані стосунки щодо власності на природні ресурси.

3. Економічні інструменти. У недавньому минулому широко застосовувалися лише у країнах з ринковою економікою. Останнім часом, у зв'язку з переходом великої групи країн до ринкових відносин в економіці, очікується розширення діапазону та географії застосування таких інструментів. До них відносять: платежі за викиди/скиди забруднюючих речовин та розміщення відходів, торгівлю квотами (дозволами) на викиди/скиди та розміщення відходів, платне ліцензування забруднення навколишнього природного середовища, платежі за виготовлення екологічно шкідливої продукції, податкові пільги і надання субсидій на впровадження та використання екологічно нешкідливих технологій і, навпаки, накладання штрафів та стягнень за використання екологічно шкідливих технологій та ін. Ефективність цих інструментів залежить від того, наскільки вагомими будуть створені ними фінансові стимули при використанні екологічно чистих технологій або фінансові втрати при порушенні екологічних вимог. Вважається, що за правильно обраних ставок екологічних платежів ринок має примушувати промисловців впроваджувати екологічно чисті технології, ощадливо використовувати природні ресурси тощо.

4. Інструменти впливу на суспільну свідомість. До цієї групи належать систематичні (екологічна освіта та виховання учнівської молоді, екологічна просвіта широких верств населення, підвищення кваліфікації спеціалістів, пропаганда кращої екологічної практики тощо) та разові заходи й акції, пов'язані з конкретним еколо-

гічним проектом (громадські кампанії, слухання, демонстрації, виставки, "круглі столи" тощо). Ефективність таких інструментів значною мірою залежить від того, на якому рівні перебуває екологічна свідомість суспільства загалом та цільових суспільних груп зокрема. А рівень екологічної свідомості та культури у свою чергу залежить від соціально-економічних умов, у яких розвивається суспільство.

Такий комплексний підхід із застосування всіх інструментів державної політики є практично у всіх країнах з розвинутими демократичними традиціями.

ВИСНОВКИ

Таким чином, в Україні необхідно вирішити подвійне завдання: обрати такі інструменти (або їх комбінацію), які дозволять досягти поставленої мети, та забезпечити використання їх найоптимальнішим способом. З часом той чи інший інструмент може себе вичерпати, тобто навіть за умови найефективнішого використання він може не забезпечити досягнення поставленої цілі. Перехід до використання інших інструментів теж може не забезпечити досягнення мети, і до того ж цей процес потребує часу і ресурсів, а часу може не вистачити.

Література:

1. Долішній М.І. Науковий супровід соціально-економічного розвитку регіонів / М.І. Долішній // Регіональна політика України: наукові основи, методи, механізми. В трьох частинах: Ч. 1. — Л., 1998. — С. 9—14.
2. Реймерс Н.Ф. Охрана природы и окружающей среды: Словарь-справочник / Н.Ф. Реймерс. — М.: Просвещение, 1992. — 320 с.
3. Александров И.А. Экономический рост и окружающая среда (введение в методологию и практику анализа) / И.А. Александров. — Донецк: ИЭП НАН Украины, 1996. — 158 с.
4. Абалкина И.Л. Экологически сбалансированная стратегия роста: рыночные и вне рыночные рычаги / И.Л. Абалкина // США: государство и рынок. — М.: "Наука", 1991. — 200 с.

References:

1. Dolishnij, M. I. (1998), *Naukovyj suprovod sotsial'no-ekonomichnogo rozvytku rehioniv. Ch. 1. Rehional'na polityka Ukrainy: naukovy osnovy, metody, mekhanizmy. [Scientific support socio-economic development of regions. Vol. 1. The regional policy of Ukraine: the scientific basis, methods and mechanisms]*, Lviv, Ukraine.
 2. Rejmerns, N. F. (1992), *Ohrana prirody i okruzhajushhej sredy: Slovar'-spravochnik [Protection of nature and environment: Reference Dictionary]*, Prosveshhenie, Moscow, Russia.
 3. Aleksandrov, I. A. (1996), *Jekonomicheskij rost i okruzhajushhaja sreda (vvedenie v metodologiju i praktiku analiza) [Economic growth and the environment (introduction to the methodology and practice of analysis)]*, IJeP NAN Ukrainy, Doneck, Ukraine.
 4. Abalkina, I. L. (1991), *Jekologicheski sbalansirovannaja strategija rosta: rynochnye i vnerynochnye ryhagi [Ecologically balanced growth strategy: market and non-market leverage]*, "Nauka", Moscow, Russia.
- Стаття надійшла до редакції 16.04.2014 р.*