

*А. М. Балашов,  
кандидат наук з державного управління, докторант кафедри управління суспільним  
розвитком, НАДУ при Президентіві України*

## МІЖНАРОДНІ ЧИННИКИ ТА ПРОБЛЕМИ ЕКОЛОГІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

***Проаналізовано основні проблеми екологізації державного управління в Україні у міжнародному контексті. Обґрунтовані засади імплементації міжнародних норм сталого розвитку в Україні на основі розробки та реалізації державної екологічної політики.***

***The main problems of ecologization of public government in Ukraine in international context are analyzed. The grounds of implementation of international norms of sustainable development in Ukraine on the bases of elaboration and realization of state ecologic policy.***

*Ключові слова: механізми державного управління, сталий розвиток, міжнародні норми, екологічна політика.*

### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

У сучасних міжнародних документах вже досить стійке місце займає термін "екологізація розвитку суспільства", який відображає так звану "екологічну експансію", зростання значущості екологічної складової людської діяльності та управління нею у контексті виживання людства і формування стратегії сталого розвитку. Сутність вказаного терміну полягає у тому, що питання збереження навколишнього середовища та раціонального використання природних ресурсів в управлінській діяльності поставлені у прямий зв'язок з проблемами соціального розвитку, безпеки та виживання, економічного зростання, забезпечення прав людини тощо. На міжнародно-правовому рівні вказане поняття набуло унормованого характеру в документах Конференції по навколишньому середовищу й розвитку, яка відбулася у 1992 р в Ріо-де-Жанейро. Екологічний аспект управління розвитком суспільства в документах конференції визначено як основний для збереження цивілізації. Саме це положення стало концептуальною основою обґрунтування стратегії сталого розвитку, відтак, "екологізація соціального розвитку" та "сталий соціальний розвиток" значною мірою стали синонімічними поняттями, хоча насправді зміст другого поняття є значно ширшим.

### СТАН РОЗРОБЛЕНОСТІ ПРОБЛЕМИ

Проблеми екологічної політики держави у контексті забезпечення сталого розвитку країни розглядаються у роботах А. Бейкуна, М. Вовка, Л. Жаліла, В. Мариненка та інших вітчизняних і зарубіжних авторів. На сьогодні можна вважати достатньо обґрунтованим як значущість цього напряму державного управління, так і його основні структурні складові. Однак характеристика процесу екологізації державного управління як атрибуту інтеграції України до світової спільноти є малодослідженою проблемою.

### МЕТА ДОСЛІДЖЕННЯ

Визначення проблем екологізації вітчизняного державного управління у контексті міжнародних стандартів та імперативів сталого розвитку.

### ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Екологізація соціального розвитку як глобальна характеристика зовнішнього середовища державного управління сталим розвитком в Україні пов'язана з кількома суттєвими чинниками діяльності органів державної влади. Передусім мова йде про процес екологізації ціннісних орієнтирів та смисложиттєвих пріоритетів людей як на міжнародному, так і на національному рівні. В Україні цей процес відбувається в межах загальноєвропейського процесу формування екологічного світогляду та екологізації масової свідомості. Суттю цього процесу є перетворення екологічної якості середовища проживання, товарів та послуг у пріоритетну цінність для все більшої кількості людей. Вказана цінність характеризується, насамперед, як системна соціокультурна детермінанта управління соціальним розвитком за кількома параметрами. По-перше, населення все більше реагує на екологічну складову в програмах політичних партій та діяльності органів державного управління. По-друге, громадянин як платник податків все більше формує свої вимоги до органів державної влади з позицій забезпечення екологічних цінностей. По-третє, в громадянському суспільстві загалом формується відношення до екологічної сфери як до універсального механізму постановки й суспільного контролю над розв'язком будь-якої проблеми, пов'язаної з умовами і якістю життя. Таким чином, на ціннісному рівні мова йде про формування принципово нового соціокультурного середовища державного управління в Україні [1].

Також потрібно вести мову і про зміни у соціально-економічній детермінації управління соціальним розвитком, що мають глобальний характер. Переорієнтація

попиту на товари й послуги, що відповідають високим екологічним критеріям, у межах глобальної економіки приводить до якісної перебудови світового ринку. Конкурентоспроможність держав та їх економік все більше залежить від рівня екологізації виробництва та екологічності технологій, які забезпечують функціонування національної економіки. Відповідно у центрі державного управління сталим розвитком постають проблеми переорієнтації вітчизняної економіки на екологічне виробництво. Це досить складне завдання, оскільки боротьба за лідерство на світовому ринку природоохоронних технологій і послуг є сьогодні найбільш жорсткою, і саме тут спостерігається найбільший приплив інноваційних технологій. У США, наприклад, вже півтора десятиліття функціонує програма "Технології для вирішення міжнародних екологічних проблем", у межах якої на міжнародний ринок просуваються високоефективні технології, які дають змогу вирішувати екологічні проблеми у різних галузях економіки і за рахунок цього забезпечувати сталий розвиток. Функціонує також проект Агентства міжнародного розвитку з поліпшення стану навколишнього середовища в країнах СНД. Це актуальні та загалом ефективні програми, проте активна участь у них України, по суті, означає фінансування еколого-технологічного виробництва іноземних виробників і значною мірою втрату власного ресурсного потенціалу в цій царині [2].

Слід сказати, що подібний характер мають і європейські програми поширення екологічних стандартів на вітчизняних теренах. За своєю формою це програми допомоги Україні у таких сферах, як загальне управління процесом взаємодії з навколишнім середовищем; управління природними ресурсами країни; розробка та реалізація проектів з охорони та раціонального використання природних ресурсів; вдосконалення контролю за рівнем забруднення навколишнього середовища (забруднень атмосфери та водних ресурсів, радіаційних забруднень тощо), забезпечення ядерної безпеки; енергозберігання у виробництві, а також екологічна освіта управлінців різного рівня. Найбільше значення тут мають програми Всесвітнього банку та Європейського банку реконструкції й розвитку, які прямо здійснюються через українські урядові структури, переважно природоохоронні. Проте є й спеціалізовані програми окремих країн — наприклад, країни Центральної Європи співпрацюють з Україною щодо екологічних проектів у районі Чорного моря.

Європейські програми націлені на скорочення антропогенного навантаження на природні системи в Україні як основний механізм упровадження в країні європейських стандартів у цій царині та залучення країни до загальноєвропейського процесу екологізації господарської діяльності. Проте, разом з тим, європейське співтовариство формує для власних виробників потенційний ринок екологічних технологій. Прагматично-економічна мета європейської екологічної допомоги реалізується через вивчення й оцінку потенційного ринку природоохоронних товарів і послуг в Україні у контексті визначення експортного потенціалу європейських країн, який може бути спрямований на потреби екологізації української економіки у процесі упровадження західних екостандартів.

Потрібно також мати на увазі, що європейські екологічні програми несуть загрозу закріплення за Україною ролі сировинного придатку економіки розвинених країн. Фактично підтримуються тільки ті проекти, які зорієнтовані на залучення інвестицій та отримання прибутку, передусім проекти розвитку енергетичного та сировинного, насамперед гірничо-металургійного, комплексів. Європейці мало цікавляться вирішальними для забезпечення якості життя українців екологічними проблемами — забрудненням атмосфери та води, деградацією ґрунтів, скороченням лісових масивів тощо [3].

Управлінська проблема екологізації виробництва і технологій в Україні полягає передусім у тому, що вітчизняна економіка зорієнтована на традиційне виробництво і традиційний ринок, які у своїх технологічних вимогах не враховують фактор екологічності. Сам по собі вітчизняний ринок не приведе до екологізації виробництва, а залучення західних програм призведе до гальмування вітчизняної екологічної економіки та значною мірою — до перекосів у екологічному управлінні на користь потреб ринку. Тут потрібна чітка державна політика підтримки власної екологічної економіки з тим, щоб можна було використати екологічний імператив глобальної стратегії сталого розвитку і свої технологічні здобутки не лише для забезпечення природо зберігання всередині країни, а й для участі у глобальному процесі екологізації товарів і послуг, перетворити рівень їх екологічності в ключовий критерій доступу й конкурентоспроможності на світовому ринку.

Одним з важливих напрямів впливу міжнародних чинників на екологізацію управління в Україні є зміни у масовій свідомості українського суспільства, які відбуваються не в останню чергу і в результаті цілеспрямованого програмування цінностей та установок населення. Формування глобальних комунікаційних мереж приводить до трансляції в Україні екологічних цінностей та пріоритетів, що є поширеними у розвинених країнах і значною мірою можуть розглядатися як один з аспектів загальнокультурних та цивілізаційних цінностей. Функціонують і спеціалізовані програми інформування та навчання, які здійснюються міжнародними організаціями для полегшення розуміння населенням України екологічних проблем і шляхів їх розв'язку, а також для стимулювання громадської участі в екологічному управлінні [4].

Проте цей аспект інтеграції України до світового руху в напрямі становлення суспільства сталого розвитку також має певні потенційні проблеми. Насамперед слід вказати на те, що європейські екологічні стандарти в низці випадків нав'язуються українському суспільству для формування громадської думки на користь прийняття загалом не вигідних Україні політичних рішень. Найбільш резонансним у цьому відношенні є тиск на Україну у справі закриття Чорнобильської АЕС. Незважаючи на очевидну економічну не вигідність цього проекту всередині країни, була сформована громадська думка, яка слугувала потужним механізмом впливу на український уряд, що доповнював зовнішній тиск з боку світової спільноти. Подібні впливи прослідковуються і стосовно підприємств вітчизняного військово-промислового комплексу, і стосовно низки економічних проектів (у дельті Дунаю, при спорудженні Ташлицької

ГАЕС тощо). Все це свідчить про необхідність більш активної участі органів державної влади у формуванні громадської думки у галузі екологічних проблем, виходячи з національних пріоритетів розвитку.

Суттєвою проблемою для системи державного управління в Україні може стати регіональна орієнтація міжнародних інститутів та національно-державних європейських установ, що здійснюють екологічні програми в країні. Посилаючись на корупцію в урядових структурах України, багато міжнародних організацій розгортають свою діяльність на рівні регіонів та муніципалітетів, виходячи на пряме співробітництво з місцевими владою, малим і середнім бізнесом неурядовими організаціями. Загалом слід визнати ефективність таких проєктів, оскільки на місцевому рівні проєкти дійсно є більш результативними внаслідок більшого впливу громадян на місцеві органи влади та наближеності управління до свого об'єкта. Проте, разом з тим, стимулюється дистанціювання регіонів та муніципалітетів від центральної влади за рахунок їх меншої залежності від фондів та рішень уряду. Певні проблеми створюються і діяльністю фінансованих зовні неурядових організацій, які, по суті, стають лобістами вигідних для міжнародних донорів рішень з боку місцевої влади, організовуючи для цього й низці випадків і протести місцевого населення, й інформаційні кампанії в ЗМІ, і навіть підтримку тих чи інших представників на виборах у місцеві органи влади. При цьому мова йде не лише про неурядові організації екологічного характеру, а й про численні правозахисні організації, оскільки вказана діяльність часто здійснюється у контексті сприяння дотриманню міжнародних угод про права людини, а останні включають і право на сприятливе навколишнє середовище та низку інших екологічних прав [5].

На нашу думку, перед системою державної влади в Україні зараз все більш чітко постає проблема узгодження процесу екологізації громадської думки в країні та стратегічних завдань розвитку і забезпечення національної безпеки. Необхідне активне й цілеспрямоване формування сприйняття екологічних проблем в Україні та у всьому світі українськими громадянами в контексті національних інтересів, що стимулювало б масову підтримку з боку громадськості екологічної політики держави, спрямованої на ліквідацію та запобігання екологічних погроз, яка відповідає б національним потребам та пріоритетам розвитку.

Ще одним суттєвим чинником міжнародного впливу на процеси державного управління України у зв'язку з екологізацією є стратегія глобальних корпорацій до перенесення екологічно небезпечного виробництва за межі розвинених країн. Територія України знаходиться дуже близько до розвинених європейських держав, що робить економічно вигідними проєкти її використання для захоронення промислових відходів та розміщення шкідливих виробництв. Експерти досить часто вказують на те, що інвестиції приватних компаній в українську економіку, у тому числі під гаслами ресурсозбереження та природозабезпечення, насправді призводять до розміщення тут ресурсоємних та екологічно шкідливих виробництв. Підтвердження цьому можна знайти і в статистиці розподілу інвестицій за галузями вітчизняної економіки. Найбільш загрозливим є те, що часто вико-

ристовується недосконалість вітчизняних екологічних стандартів та законодавства, і розвиток виробництва в країні спрямовується в напрямі, від якого вже відмовилися розвинені країни. А це явно тупиковий шлях [6].

На нашу думку, неадекватність управлінських рішень органів державної влади у цьому випадку значною мірою обумовлена відсутністю сучасної інформаційної бази, необхідної для прийняття управлінських рішень. В Україні, по суті, відсутня система збору та обробки екологічної інформації на основі європейських стандартів екологічної безпеки. Більше того, завдання забезпечення для органів державної влади різного рівня всебічної інформації про джерела, причини й фактори екологічної шкоди, їх розміщення та потенційні зміни, характер, масштаби і наслідки можливих екологічних катастроф, плани дій та розрахунки витрат щодо запобігання навіть не ставляться перед відповідними органами державного управління. Між тим існує досвід міжнародних організацій у моніторингу екологічної ситуації в Україні. У межах деяких міжнародних програм (наприклад, TACIS) з-поміж іншого створені мережі збору екологічних даних. В Україні працюють західні спеціалісти, але передусім на міжнародні організації, в кращому випадку вони співпрацюють з українськими неурядовими організаціями. Очевидно, що назріла необхідність більш широкої співпраці органів державного управління з міжнародними організаціями у цій царині, а також використання відповідного досвіду їх роботи.

Важливим чинником національної стратегії сталого розвитку є участь України у системі міжнародної відповідальності щодо контролю над антропогенним навантаженням на навколишнє середовище. На сьогодні ця система лише знаходиться у стадії формування, і тим більше важлива концептуальна розробка проблем, пов'язаних з місцем України у цій системі та її використанням для національних потреб розвитку. За декларацією Стокгольмської конференції з охорони навколишнього середовища (1972 р.) та декларації Конференції ООН по навколишньому середовищу й розвитку (1992 р.) кожна держава є відповідальною за те, щоб діяльність у межах її юрисдикції або контролю не заподіявала шкоди навколишньому середовищу інших держав. При цьому всі держави за деградацію навколишнього середовища несуть загальну, але диференційовану відповідальність. Проте поки що практично не сформульовані міжнародно-правові норми відшкодування нанесеного збитку. На сьогодні діють часткові й не дуже збалансовані норми, які реально не дають можливості забезпечити відшкодування збитків. Між тим, у нашій країні постійно виникають подібні проблеми: чи то забруднення Тиси румунським підприємством у 2006 р., чи то забруднення Керченської протоки російськими судами у 2007 р. Загалом Україна як не дуже потужний суб'єкт міжнародних відносин зацікавлена у розробці деталізованого та ефективного у практичному застосуванні міжнародного правового регулювання у цій галузі.

Одним з аспектів проблеми є установлення єдиної системи міжнародної відповідальності за нанесення шкоди природному середовищу на глобальному рівні. Її вирішення, по суті, пов'язане з формуванням наддержавної системи керування глобальними екологічними ризиками. На сьогодні вона найбільше сформована у

галузі боротьби зі змінами клімату, зокрема, щодо викиду парникових газів. Однак у фахівців заходи, що застосовуються, викликають суттєві перестороги. Проблема у тому, що реально поки що немає хоч якоїсь надійної наукової концепції, яка б дозволяла системно вибудувати стратегію управління екологічними ризиками. По суті, ми не маємо достовірних наукових даних про співвідношення природних і антропогенних факторів у виникненні цих ризиків, про можливі наслідки їх реалізації для цивілізації та окремих країн. Це значно стримує розробку управлінської стратегії попередження екологічної катастрофи як на міжнародному, так і на національному рівні, оскільки немає впевненості у тому, що колосальні фінансові та матеріальні витрати, пов'язані з перебудовою соціального життя, дійсно дають можливість уникнути екологічних проблем. Превентивний підхід, який сьогодні використовується у міжнародній системі стабілізації екологічної ситуації, є досить обмеженим. Глобальні заходи включають у себе управління скороченням викидів парникових газів та боротьбу з ре-агентами, що викликають зменшення озонного шару. Останнє є достатньо невідгідним для України, оскільки вимагає серйозних вкладень у перебудову низки галузей виробництва. У той же час наукового обґрунтування необхідності саме таких заходів немає, і багато фахівців висловлюють думку, що вказані превентивні заходи лобіюються західними транснаціональними компаніями у боротьбі за ринки для інноваційних технологій. Відповідно постає питання захисту національних інтересів України шляхом впливу на розробку міжнародних пріоритетів в екологічній сфері та збалансування економічного розвитку із природоохоронними заходами в межах концепції сталого розвитку [7].

Також постає проблема визначення міжнародного механізму управління ризиками в контексті національних інтересів України. На нашу думку, він має бути достатньо гнучким та ситуаційним, орієнтуватися на різноманіття інтересів та реальних пріоритетів, і можливостей окремих держав. Мається на увазі, що жорстке закріплення міжнародними угодами зобов'язань України у екологічній сфері може містити надмірне регламентування, яке виходить за межі національних інтересів.

Найбільша проблема створення глобальних механізмів управління екологічними ризиками знаходиться у сфері визначення ролі та функцій органів державного управління в умовах вирішення глобальних проблем. Достатньо поширеними стали концептуальні підходи, в межах яких державний суверенітет в територіальних категоріях розглядається як рудимент системи міжнародних відносин, де домінували військово-політичні аспекти національної безпеки. Обмеження суверенітету держави в управлінні екологічними ризиками стосується в основному двох аспектів. По-перше, це нездатність органів державної влади управляти екологічною ситуацією в умовах глобального характеру екологічних проблем. По-друге, самі джерела екологічної небезпеки звичайно генеруються самими органами державного управління, чи в будь-якому випадку прямо залежать від дій чи бездіяльності останніх [8].

Звідси випливає функціональна концепція державного суверенітету, яка принципово змінює роль та статус органів державного управління. В сфері управління

екологічними ризиками має здійснюватися наддержавне регулювання, якому підпорядковується політика та управлінські дії національних органів державної влади. Завершення цієї системи знаходить свій вираз у формуванні міжнародної системи глобального екологічного управління, по відношенню до якої національне державне управління виступатиме лише як агенти виконання рішень з досить вузькими власними управлінськими функціями. Саме такий напрям розвитку передбачений численними міжнародними угодами останніх років, зокрема, Віденською конвенцією, Монреальським протоколом про збереження озонного шару та Гаазькою декларацією. Вітчизняна система державного управління має бути готова до діяльності у сфері управління екологічними ризиками за умов, коли стратегічні рішення будуть прийматися в межах спеціалізованої організації ООН, причому зовсім не обов'язково з чітко вираженою процедурою узгодження з урядом країни.

## ВИСНОВКИ ТА НАПРЯМИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Таким чином, екологізація державного управління є неминучим наслідком імплементації міжнародних нормативно-правових засад переходу досталоного розвитку. Вона включає у себе як зміни цілепокладального компоненту державного управління процесом сталого розвитку України, так і створення організаційних механізмів забезпечення державних інтересів України у процесі імплементації міжнародних норм. Найбільш актуальним напрямом подальших досліджень є розробка концепції та системи організаційних заходів щодо екологізації державного управління сталим розвитком країни.

### Література:

1. Вовк В. Розширення ЕС: вплив на екологічну політику і сталий розвиток / В. Вовк // Незалежний культурологічний часопис: К., 2006. — №41. — С. 72—82.
2. Писарев В.Д. Глобальная стратегия устойчивого развития: опасные тенденции и превентивные меры России / В.Д.Писарев. — М.: Изд-во РАГС, 1999. — 186 с.
3. Жаліло Л. Екологічна безпека України / Л. Жаліло // Програма "Україна — 2010". — К., 1999. — С. 102—116.
4. Перга Т.Ю. Україна в Індексі Екологічного Усталеного Розвитку: реалії та перспективи на майбутнє / Т.Ю. Перга // Екологічний вісник. — К., 2005. — № 1. — С. 18—19.
5. Питухіна Е. Різні погляди на сталий розвиток / Е. Питухіна // Управління сучасним містом. — К., 2004. — №7/9. — С. 84—86.
6. Орлов М. Стан правового і наукового забезпечення стійкого розвитку України у сфері охорони навколишнього середовища / М. Орлов // Право України. — К., 2005. — №12. — С. 105—108.
7. Бейкун А. Управлінсько-правові аспекти формування та розвитку державної природоресурсової політики / А. Бейкун // Право України: Республіканський юридичний журнал. — К., 2006. — №10. — С. 115—119.
8. Мариненко В. Сталий розвиток — об'єктивна необхідність для України / В. Мариненко // Управління сучасним містом. — К., 2006. — № 3/4. — С. 54—62.

*Стаття надійшла до редакції 28.05.2009 р.*