

Колесов О. М., к.держ.упр., НУЦЗУ

СУТНІСТЬ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ В КОНТЕКСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті визначено сутність екологічної політики як об'єкта державного управління.

Ключові слова: державне управління, екологічна політика, об'єкт впливу, екологічна безпека.

The essence of environmental policies as an object of state administration is defenited in the article.

Keywords: state administration, environmental policies, object of influence, ecological safety.

Постановка проблеми. Останні десятиліття внесли значні зміни у правові екологічні норми як кожної країни зокрема, так і в міжнародне екологічне право в цілому. Право людини на безпечне середовище й якість цього природного середовища були визнані фундаментальними цінностями цивілізації, а людина є невід'ємною складовою природи. Поступово було сформульовано поняття екологічна політика, екологічна безпека, права людини на безпечне довкілля, та визначено коло її екологічних прав та обов'язків. Розуміння сутності державної екологічної політики як інструменту організації, регулювання, узгодження та збалансування екологічних та соціально-економічних інтересів суспільства дає можливість спрямувати й ефективно регулювати правовими засобами державну екологічну діяльність, сприяє вирішенню існуючих практичних проблем і протиріч в цій сфері державного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретико-методологічним проблемам державної екологічної політики присвятили свої розробки В. Андронов, О. Веклич, Д. Ветвицький, І. Драган, В. Кравців, О. Лазор, О. Мордвінов, Г. Серов, Л. Стасюк, Т. Тріфонова, М. Шапочка, В. Шевчук, Л. Якушенко, Л. Яценко та ін. Слід констатувати, що науковому визначенню сутності екологічної політики як об'єкта державного управління наразі бракує комплексності.

Постановка завдання. Отже, метою дослідження є аналіз наукових напрацювань вітчизняних і зарубіжних дослідників щодо формування та реалізації державної екологічної політики з метою конкретизації об'єкта державного управління в Україні.

Виклад основного матеріалу. Світовий екологічний рух має виробити нову філософію взаємодії природи і людини, адже численні розробки у цій галузі мають ще досить фрагментарний та суперечливий характер. У них обґрунтовується відмова від експансіоністських цінностей і відповідних їм мо-

делей поведінки від надто урбанізованих способів життя, традицій індустріалізму й технократизму. Серед екологічно орієнтованих узагальнень є й такі, що засуджують сучасний науково-технічний прогрес, убачаючи в ньому по-сібника «ненажерливих» монополій, які нищать основи екологічної безпеки.

Унаслідок усвідомлення того, що глобальний характер впливу людської діяльності на природне середовище став сумною реальністю, було визнано, що вплив антропогенних чинників, на природу, який не контролюється, досяг рівня її самозахисту, і виникла ідея свідомого управління еволюцією біосфери. Для вирішення протиріч технічного прогресу почали створюватися програми практичних дій: «Римський клуб», «Global change», «Геосфера — біосфера» та ін. Кожна з цих програм зіткнулася з проблемою співвідношення еволюції природного середовища і людської культури. Так, у 70-х роках ХХ ст. у роботі Римського клубу були досить чітко визначені сценарії можливої екологічної катастрофи, до якої поступово і неухильно наближається сучасна цивілізація. Вихід пропонувався на шляху обмеження речовинного-енергетичного споживання природи і мінімізації шкідливих викидів, що критично порушує динамічну рівновагу біосфери. Ідеалами були проголошені перехід до екологічно чистих технологій, відмова від технократичного ставлення до природи і людини [2]. Проте у зв'язку з цим виник цілий комплекс проблем, що стосуються умов, можливостей і шляхів реалізації цієї мети.

Якщо ще в 70-го рр. ХХ ст. як основний стратегічний напрям природоохоронної діяльності на міжнародному рівні була прийнята стратегія end-of-pipe, коли вимірювалися забруднення, що виходять з труби, то вже наступним напрямом охорони навколишнього середовища було обрано напрям технічне переозброєння на основі ресурсозберігаючих та маловідходних технологій [там само].

Слід зазначити, що реалізація заходів щодо охорони навколишнього середовища в глобальному масштабі неминуче вимагають величезних витрат, які можуть скласти 5 – 10 % від річного світового валового продукту. Ці витрати мають дві важливі особливості, по-перше, часто вони пов'язані не з розвитком певних галузей світового господарства або освоєнням нових ресурсів, а, навпаки, з відмовою від таких і пошуком альтернативних рішень. По-друге, в окремих випадках носять транснаціональний характер. Погодившись на такі витрати, людство здійснює перехід від підкорення природи до гармонізації взаємостосунків з нею. При цьому для людства відкривається перспектива тривалого безкризового розвитку. Зазначений сценарій розвитку передбачає, що до кінця ХХІ ст. населення Землі стабілізується на рівні 8 – 12 млрд. осіб, а темпи зростання промислового виробництва дещо сповільняться; сільськогосподарське виробництво має істотно випередити зростання населення, а рівень забруднення і деградації природного середовища почне знижуватися приблизно з середини ХХІ ст., коли вся світова спільнота вступить в постіндустріальну епоху [там само]. Отже, в ХХІ ст. людство шукатиме відповідь на «екологічний виклик», що виник перед цивілізацією ХХ ст.

Кожна епоха додавала свій внесок в інтерпретацію екологічної про-

блеми в спробі виявлення і використання ефективних шляхів її вирішення в умовах, коли відриваючись від природи в процесі свого технічного, наукового або духовного розвитку, цивілізація досягне небезпечної межі повного розриву з нею. З цього приводу існує значна кількість різних точок зору.

Картезіанський підхід до відносин у системі «Людина – Природа» дозволив людству вважати, що відчуженість від Землі дає право бачити в ній лише неживу сукупність копалин, – багатств, які ми вільні експлуатувати, як захочемо. Це суттєва помилка сприйняття і привела нас до сьогоденної кризи. Не менш небезпечна й інша, полярна позиція, що люди є патогенами, свого роду вірусами, які загрожують самому існуванню Землі; і спосіб лікування один – стерти людство з лиця Землі.

Однак це діаметрально протилежні точки зору, і пошук відповідей на хвилюючі питання сучасності, очевидно, знаходиться між ними. Зрозуміло, що на порядку денному постало питання про більш широку екологізацію суспільної свідомості. Потреба у формуванні екологічної культури, як вирішального чинника в гармонізації відносин суспільства і природи, стає все більш актуальною. Не випадково, Б. Воронович, П. Проскурін та ін. відмічають, що доки екологічна культура не буде доведена до відома кожного з нас, доти користі не буде. Екологічна культура повинна стати у нас справою державною [1]. Як наслідок, в останні десятиліття міжнародна громадська свідомість остаточно затвердилася в необхідності визнання пріоритетності прав людини на здорове і гармонійне природне середовище, сформулювавши основи глобальної екологічної політики, складовою якої на національному рівні є державна екологічна політика. Значною мірою це зумовлено існуючими екологічними проблемами, результатом яких є значне забруднення навколишнього природного середовища.

Основні принципи державної екологічної політики України сформовані в Декларації про державний суверенітет України (10.07.1990 р.) [3]. Згідно з Розділом «Екологічна безпека» цього документа наша держава самостійно встановлює порядок організації охорони природи та порядок використання природних ресурсів на своїй території, має свою комісію з радіаційного захисту населення й екологічної безпеки. Конституція України, положення якої є нормами прямої дії (ст. 8) і складають основу вітчизняного природоохоронного законодавства, проголошує як одне з важливих повноважень Верховної Ради України – дбати про охорону довкілля, визначати екологічну політику держави, яку реалізує Уряд України [5].

Екологічна політика України визначена також постановою Верховною Радою України «Основні напрями державної політики в галузі охорони навколишнього середовища, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки». Цей документ передбачає довгострокову стратегію розв'язання екологічних проблем в Україні на національному, регіональному, місцевому та об'єктному рівнях [9].

Серед вітчизняних теоретиків і практиків існують різні підходи щодо визначення сутності та змісту державного впливу, направлено на вирішення екологічних проблем суспільства. Так, згідно із Стратегією Держав-

ної екологічної політики України на період до 2020 року, завдання державної екологічної політики – таке задоволення зростаючих потреб населення в об'єктах довкілля, щоб його структура, якість і сталість процесів, функцій не погіршувалися і відповідали потребам людей [12]. У Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» визначено, що наша держава здійснює державну екологічну політику, спрямовану на збереження безпечного для існування живої і неживої природи навколишнього середовища, захист життя і здоров'я населення від негативного впливу довкілля, досягнення гармонійної взаємодії суспільства і природи [10].

За визначенням Л. Мельника та М. Шапочки, державне управління природокористуванням – це діяльність держави, спрямована на організацію раціонального використання та відтворення природних ресурсів, охорону навколишнього середовища, а також забезпечення законності в еколого-економічних відносинах [8].

Учений О. Лазор твердить, що управління в галузі екології та природних ресурсів означає вплив суспільства на довкілля, зокрема на його охорону, раціональне використання та відтворення, а управління як процес у сфері екології та природних ресурсів означає правомірність відповідних інституцій: державних, самоврядних та громадських – здійснювати ті чи інші функції, а саме: законодавчі, організаційно-розпорядчі, координаційні, представницькі, контрольні тощо [6].

На думку Д. Ветвицького, екологічну політику можна представити як систему цілей і дій органів державної влади та управління, спрямованих на забезпечення екологічної безпеки держави і задоволення екологічних потреб населення. При цьому з урахуванням світового досвіду здійснення державної екологічної політики, автор робить висновок, що державна екологічна політика – це комплекс засобів і заходів, спрямованих суспільством і державою на охорону та оздоровлення довкілля, ефективне поєднання природокористування і природоохорони та забезпечення нормальної життєдіяльності громадян, який має два виміри, зокрема, нормативний і регуляційний [11].

Науковець О. Мягченко вважає, що державна екологічна політика – це система заходів, пов'язаних із запобіганням негативним впливам суспільства на природу [7].

Відзначимо, що врахування можливого впливу на екологію на етапі розробки політик, планів і програм розвитку не є законодавчо обов'язковим в Україні (на відміну від законодавства ЄС), а питання впливу на довкілля не набули широкого відображення в галузевих політиках розвитку. Тому, на наш погляд, державною екологічною політикою слід вважати систему законодавчо визначених цілей та заходів органів державної влади на всіх рівнях та в усіх сферах суспільного життя щодо забезпечення раціонального екологічно безпечного господарювання, високоефективного збалансованого природокористування, створення сприятливих умов для забезпечення здоров'я людини, збереження і відтворення навколишнього природного середовища та природно-ресурсного потенціалу країни. При цьому основою державної екологічної політики в умовах євроінтеграційних прагнень України має стати за-

конодавчо визначена обов'язковість врахування екологічних наслідків під час прийняття управлінських рішень, при розробленні документів, які містять програмні засади державного, галузевого (секторального), регіонального, місцевого та об'єктного розвитку [4].

Формування та реалізації державної екологічної політики має відбуватись за напрямками, які передбачають гарантування екологічної безпеки життєдіяльності громадян України, запобігання деградації навколишнього середовища; впровадження належних матеріальних, процедурних, інституційних та інших необхідних механізмів та інструментів щодо її регулювання та встановлення адміністративно-правових, організаційних, фінансово-економічних та інших умов для реалізації і захисту права людини на безпечне для життя і здоров'я довкілля, а також забезпечення раціонального природокористування. Тому не випадково, що державна екологічна політика України, згідно з існуючою Стратегією на період до 2020 року, спрямована на досягнення таких стратегічних цілей:

- 1) підвищення рівня суспільної екологічної свідомості;
- 2) поліпшення екологічної ситуації та підвищення рівня екологічної безпеки;
- 3) досягнення безпечного для здоров'я людини стану навколишнього природного середовища;
- 4) інтеграція екологічної політики та вдосконалення системи інтегрованого екологічного управління;
- 5) припинення втрат біологічного та ландшафтного різноманіття і формування екологічної мережі;
- 6) забезпечення екологічно збалансованого природокористування;
- 7) удосконалення регіональної екологічної політики [12].

Важливим напрямком формування та реалізації державної екологічної політики є екологічна освіта. Метою екологічного виховання й освіти є цілеспрямоване формування в кожній людині на всіх етапах її життя глибоких і міцних екологічних знань, цілісних уявлень про біосферу, розуміння органічного взаємозв'язку і єдності людства і навколишнього середовища, ролі природи в житті суспільства і людини, необхідності і значущості її охорони і раціонального використання ресурсів, виховання особистої відповідальності за стан навколишнього середовища. Кінцева мета екологічної освіти полягає в тому, щоб надати населенню можливість зрозуміти складний характер навколишнього середовища і необхідність для всіх країн розвиватися таким чином, щоб це узгоджувалося з навколишнім середовищем. Подібна освіта повинна також сприяти усвідомленню людством економічної, політичної і екологічної взаємозалежності сучасного світу, з тим щоб підвищити почуття відповідальності всіх країн, що стане передумовою для розв'язання серйозних проблем навколишнього середовища на глобальному рівні.

Висновки. Отже, навколишнє середовище для людини не менш значуще, ніж матеріальні і духовні потреби. Важливо зрозуміти та прийняти нові ціннісні орієнтири, смислові установки, створити новий образ людини: на противагу споживачу – людину гуманну по відношенню до природи. Без цієї глобальної перебудови відносин у системі «Людина – Екологія» (і це

головне завдання системи державного управління всіх рівнів) усі заходи політичного, економічного, соціального, науково-технічного характеру не будуть мати великого значення та не зможуть стати серйозною перешкодою на шляху екологічної катастрофи, що насувається на людство.

Список використаних джерел

1. Воронович Б. А. Філософські проблеми взаємодії суспільства і природи / Б. А. Воронович. – М. : 1982. – 263 с.
2. Гальперин М. В. Экологические основы природопользования : учебник / М. В. Гальперин. – М. : ФОРУМ: ИНФРА-М, 2003. – 256 с.
3. Декларація про державний суверенітет України : Декларація Верховна Рада УРСР від 16.07.1990 р. № 55-ХІІ. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/55-12>.
4. Коленов О. М. Теоретичні засади механізму формування та реалізації державної екологічної політики в Україні / О. М. Коленов // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. ЛРІ НАДУ. – Вип. 38 / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В.С. Загорського, доц. А.В. Ліпенцева. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2014. – Вип. 38. – С. 354–361.
5. Конституція України [Електронний ресурс] : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
6. Лазор О. Я. Державне управління у сфері реалізації екологічної політики: організаційно-правові засади : монографія / О. Я. Лазор. – Львів : Ліга-Прес, 2003. – 542 с.
7. Мягченко О. П. Основи екології [Електронний ресурс] / О. П. Мягченко. – Режим доступу: http://pidruchniki.ws/17540906/ekologiya/natsionalna_ekologichna_politika_ukrayini.
8. Основи екології : підручник для студ. вищ. навч. закл. / [за заг. ред. д-ра екон. наук, проф. Л. Г. Мельника та канд. екон. наук, проф. М. К. Шапочки]. – Суми : Університетська книга, 2007. – 759 с.
9. Про основні напрями державної політики в галузі охорони навколишнього середовища, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки [Електронний ресурс] : Постанова Верховної Ради України від 05.03.1998 р. № 188/98-ВР. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/188/98-%D0%B2%D1%80>.
10. Про охорону навколишнього природного середовища [Електронний ресурс] : Закон України від 25.06.1991 р. № 1264-ХІІ. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>.
11. Розвиток державної екологічної політики України в умовах глобалізації: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Д. О. Ветвицький ; Акад. муніцип. упр. – К., 2010. – 20 с.
Стратегія Державної екологічної політики України на період до 2020 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.menr.gov.ua/content/article/8328>.