

ЕКОЛОГІЧНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ ТА МІСЦЕ В НІЙ НЕДЕРЖАВНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

О.А. Лук'яничіна, канд. екон. наук, доцент;

М.В. Гуменний, аспірант

Сумський державний університет, м. Суми

В статті розглядаються цілесобразність і передумови привлечення негосударственных організацій к реалізації государственной екологіческой політики України. Аналіз сущестующей в государстве нормативной бази показує можливість такого участія, а иностранный опыт підтверджує її ефективність.

Ключевые слова: екологіческая політика, негосударственные організації, мониторинг состояния окружающей среды.

У статті розглядаються доцільність та передумови залучення недержавних організації до реалізації державної екологічної політики України. Аналіз існуючої в державі нормативної бази показує можливість такої участі, а іноземний досвід підтверджує її ефективність.

Ключові слова: екологічна політика, недержавні організації, моніторинг стану навколишнього середовища.

ВСТУП

Друга половина ХХ століття внесла зміни як у правові системи майже всіх країн, так і в міжнародне право. Навколишнє середовище було всевітньо визнане як фундаментальна суспільна цінність.

Донедавна екологічне управління розглядалося завданням суто урядовим, яке стосувалося прийняття законів і контролю за їх виконанням. У найкращому разі до цього залучалися галузі промисловості. Однак, поступово зростало усвідомлення того, що влада, промисловість і населення спільно відповідають за належний стан довкілля. Адже проблема чистого і здорового навколишнього середовища стосується кожного.

Надзвичайно важливе значення у підвищенні ефективності екологічної політики, формуванні екологічної культури загалом має активізація природоохоронної діяльності громадян, масових громадських організації і рухів. Нині вже стає очевидним, що вирішення екологічних проблем не може бути прерогативою лише вчених, чиновників чи підприємців. Люди дедалі більше відчувають на собі негативні наслідки екологічно шкідливих виробництв, які забруднюють довкілля і шкодять їхньому здоров'ю. Зростає усвідомлення необхідності змін у ставленні до природи. Значення цього усвідомлення полягає в тому, що воно органічно пов'язане з розвитком екологічної активності, з масовим екологічним рухом, спрямованим на подолання екологічних небезпек і вирішення екологічних проблем як на регіональному, так і на місцевому рівні.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ ТА РЕЗУЛЬТАТИ

Громадськість все більш свідомо сприймає факт, що забруднення навколишнього середовища та експлуатація природи мають шкідливі наслідки. Це змушує політиків брати громадську думку до уваги. Саме громадськість підняла питання екологічних проблем, що знайшло відображення в законах і обмеженні певних видів впливу на навколишнє середовище. В багатьох країнах головною метою політики став захист природних цінностей як на національному, так і на місцевому рівні. Це є свідченням того, що участь громадськості може бути дуже ефективною.

Метою ресурсозберігаючих та природоохоронних заходів є підвищення рівня життя людей, створення максимально комфортного середовища їх існування з урахуванням потенційних можливостей країни, світових досягнень у галузі розвитку науки і техніки, форм територіальної організації виробництва, рівня соціальної, виробничої та ринкової інфраструктур тощо.

Перед державою стоять завдання підвищити дієвість моніторингу стану навколишнього середовища та джерел забруднення, покращити технічне оснащення цієї служби ефективними технологічними засобами та обладнанням, розширити форми і методи участі в цій роботі місцевих органів управління, населення та громадських організацій; виховувати в людях почуття відповідальності за збереження та примноження природних багатств, бережливе їх використання; створювати управління охорони природи.

Гострота цих завдань пояснюється значною мірою тим, що до сьогодні у сфері виробництва та великій політиці процеси природокористування та охорони навколишнього середовища не виступали самостійним елементом у системі управління. Іноді завдання державного розвитку чи розвитку виробництва вирішувалися без урахування його впливу на навколишнє середовище, що приводило до деякого порушення рівноваги в природі.

Програмно-цільовий підхід до вирішення завдань раціонального використання, оновлення ресурсів та охорони навколишнього середовища від негативного антропогенного впливу покликаний забезпечити міцну основу стійкого зростання економіки для підвищення матеріального та культурного рівня життя людей.

Екологічний стан будь-якого економічного суб'єкта (країни, регіону, підприємства) обумовлюється його цілеспрямованою екологічно орієнтованою діяльністю. У зв'язку з цим доцільно зупинитися на ключових поняттях, пов'язаних з управлінням екологічною сферою діяльності: екологічна політика, екологічна стратегія, екологічна тактика.

Екологічна політика – це здійснювана економічним суб'єктом вищого рівня (державою, міждержавним утворенням) генеральна лінія дій або система заходів, що визначають напрями природокористування і стан довкілля. Екологічна політика визначає екологічну спрямованість діяльності окремих складових суб'єкта господарювання згідно з його цілями, завданнями та інтересами. З екологічною політикою пов'язані структурна, інвестиційна, фінансово-кредитна, соціальна, зовнішньоекономічна, науково-технічна, податкова, бюджетна політика суб'єкта господарювання.

У широкому розумінні екологічна стратегія поєднує довгострокові, найбільш принципові, важливі настанови, плани, наміри керівництва суб'єкта господарювання щодо екологічної діяльності.

Екологічна тактика – це засоби і методи, лінія поведінки, що використовується в екологічній політиці для досягнення стратегічних цілей. На відміну від стратегії, тактика – це більш деталізоване, спеціальне планування, схема дій, можливі сценарії розвитку конкретної ситуації протягом обмеженого періоду (як правило, менше одного року). Тактика реалізації будь якої мети зазвичай передбачає: постановлення проміжних цілей, вибір засобів для досягнення цих цілей, визначення в часі послідовності операцій, розподіл обов'язків і відповідальності між учасниками процесу на різних його етапах, визначення витрат і джерел фінансування на кожному з етапів [3].

Екологічна політика держави нерозривно пов'язана з її економічними процесами та благополуччям. Саме це і є передумовою існування еколого-економічної системи. Під час аналізу ефективності функціонування

еколого-економічної системи варто враховувати вплив трьох основних її компонентів: суспільства, життєдіяльності, навколишнього середовища.

Суспільство – історично зумовлена форма спільної діяльності людей. Воно виступає як особлива, вища ланка розвитку живих систем, яка проявляється у функціонуванні, розвитку соціальних організацій, інститутів, груп. Суспільство можна охарактеризувати показниками: населення – чисельність, розподіл, природний приріст, міграція, структура зайнятості; підвищення рівня життя, в тому числі збереження якості навколишнього середовища; охорона здоров'я – суспільний добробут, тривалість життя, акліматизація, адаптація, харчування; умови життя, роботи, відпочинку, переміщення; просторові форми розселення – район, місто. Зі зростанням чисельності населення підвищується рівень життя людей, а також вимоги до збереження навколишнього середовища. Охорона здоров'я, зростання тривалості людського життя, оцінка можливостей адаптації до навколишніх умов, що змінюються, забезпечення відповідних умов побуту, роботи, переміщення, відпочинку – основні проблеми гармонічного розвитку суспільства.

Життєдіяльність поєднує в собі аспекти діяльності суспільства як виробничого характеру (видобуток корисних копалин, переробна промисловість, будівництво тощо), так і невиробничого (сфера обслуговування, освіта, наука, культура, адміністрація, суспільне харчування, міське господарство тощо).

Навколишнє природне середовище – середовище існування та виробничої діяльності людства. Нерідко в поняття навколишнього середовища включають елементи, що складають штучне середовище: житлові будівлі, промислові підприємства та інші інженерні споруди. Природне середовище визначає рівень антропогенного впливу на соціально-економічний розвиток суспільства, вплив навколишнього середовища на здоров'я та умови життя, розвиток виробництва та сфери обслуговування [5].

До першої і другої складових еколого-економічної системи варто відносити громадськість (в т.ч. недержавні організації), бізнес та державу (органи державної влади) відповідно. Їх особливості розглянуто у табл. 1.

Як видно з таблиці, міжсекторальна взаємодія дозволяє об'єднати усі можливості суспільства з одночасним нівелюванням загроз, що стоять перед кожним окремим сектором. Це дасть змогу значно підвищити ефективність екологічної політики держави. Однак на сьогоднішній день через неусвідомлення цього факту ситуація не змінюється.

Крім того, недержавні організації мають законодавчо закріплену можливість участі в реалізації екологічної політики. Зокрема, громадські природоохоронні об'єднання згідно зі ст. 21 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» мають право:

- брати участь у розробленні планів, програм, пов'язаних з охороною навколишнього природного середовища, розробляти і пропагувати свої екологічні програми;
- утворювати громадські фонди охорони природи; за погодженням із місцевими радами за рахунок власних коштів і добровільної трудової участі членів громадських об'єднань виконувати роботи з охорони та відтворення природних ресурсів, збереження та поліпшення стану навколишнього природного середовища;
- брати участь у проведенні спеціально уповноваженими державними органами управління в галузі охорони навколишнього природного середовища перевірок виконання підприємствами, установами та організаціями природоохоронних планів і заходів;
- проводити громадську екологічну експертизу, обнародувати її результати і передавати їх органам, уповноваженим приймати рішення;
- вільного доступу до екологічної інформації;

- виступати з ініціативою проведення республіканського і місцевих референдумів з питань, пов'язаних з охороною навколишнього природного середовища, використанням природних ресурсів та забезпеченням екологічної безпеки;
 - вносити до відповідних органів пропозиції про організацію територій та об'єктів природно-заповідного фонду;
 - подавати до суду позови про відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища, в тому числі здоров'ю громадян і майну громадських об'єднань;
 - брати участь у заходах міжнародних неурядових організацій з питань охорони навколишнього природного середовища;
 - брати участь у підготовці проектів нормативно-правових актів з екологічних питань;
- оскаржувати в установленому законом порядку рішення про відмову чи несвоєчасне надання за запитом екологічної інформації або неправомірне відхилення запиту та його неповне задоволення [1].

Таблиця 1 - Можливості та загрози міжсекторального партнерства у сфері реалізації екологічної політики

| | Сектори | | |
|------------|---|---|---|
| | Органи державної та місцевої влади | Бізнес | Громадськість (у т.ч. недержавні організації) |
| Можливості | <ul style="list-style-type: none"> - наявність ресурсів; - потужний інструментарій; - стабільність; - кваліфіковані кадри | <ul style="list-style-type: none"> - наявність ресурсів і ефективне їх використання; - здатність швидко реагувати на зміни; - орієнтація на результат; - високий професіоналізм | <ul style="list-style-type: none"> - соціальна спрямованість та відповідність нагальним потребам; - довіра громадян; - орієнтація на результат та згуртованість людей навколо цілей; - порівняно низька потреба в ресурсах та ефективне їх використання; - креативність та відсутність штампів; - здатність швидко реагувати на зміни |
| Загрози | <ul style="list-style-type: none"> - бюрократія, наявність консервативних штампів та корупція; - нездатність швидко реагувати на зміни; - неефективне використання ресурсів; - несприйняття громадських ініціатив | <ul style="list-style-type: none"> - переважне незбігання цілей з інтересами громади; - відсутність прямої мотивації до вирішення соціальних проблем | <ul style="list-style-type: none"> - відсутність необхідної кількості ресурсів; - низька кваліфікація в деяких видах діяльності; - висока плинність кадрів |

«Концепція національної екологічної політики України на період до 2020 року», схвалена Кабінетом Міністрів України, так само визнає міжсекторальне партнерство одним із базових принципів екологічної політики (в тому числі у рамках розроблення Екологічного кодексу та Стратегії національної екополітики). Крім того, передбачено активне залучення громадськості до використання регіональних інструментів екологічної політики та до створення системи безперервної екологічної освіти [2].

Проте для України характерні масові порушення екологічного законодавства, винуватцями яких, перш за все, є представники місцевої та центральної влади; Верховна Рада України не застосовує свої функції

контролюючого органу у численних випадках. Найвизначальніший у всіх сферах суспільного життя правовий нігілізм панує і в природоохоронній практиці, екологічна законодавча база корегується в напрямку звуження громадянських прав.

Кризовий стан навколишнього середовища спричинений байдужістю значної частини державних службовців до проблем довкілля та нерішучістю громадських екологічних організацій щодо критики посадових осіб.

Система природоохоронних органів має значні внутрішні проблеми:

- недостатню нормативну базу діяльності,
- відсутність кваліфікованого персоналу із сучасними управлінськими навичками,
- нестача коштів та неефективне їх використання,
- практична відсутність сучасних, обґрунтованих методичних розробок,
- дефіцит об'єктивної інформації [4].

Громадські екологічні організації дають негативну характеристику стану співпраці громадськості і владних структур у впровадженні екологічної політики держави. Режим фінансування та самозабезпечення недержавних організацій в Україні є несприятливим, державна політика у галузі їх підтримки вимагає перегляду.

У цей самий час залучення громадськості до цих процесів має свої переваги.

Неурядові організації, включаючи некомерційні, володіють визнаним і різноманітним досвідом, спеціальними знаннями та потенціалом у тих сферах, які можуть мати особливе значення для здійснення екологічно безпечного та соціально орієнтованого стійкого розвитку.

Неурядові організації становлять собою мережу, яку просто необхідно підключити до роботи щодо досягнення цих спільних цілей, наділити відповідними повноваженнями та посилити.

Громадськість є одним із найбільш суттєвих ресурсів, які можна використовувати для розвитку і упровадження права та політики охорони навколишнього середовища. Залучення громадськості є вирішальним чинником у створенні та впровадженні доцільного й ефективного режиму охорони навколишнього середовища.

Велика кількість громадян може компенсувати нестачу моніторингових, контролюючих і виконавчих ресурсів уряду і зберегти його час та гроші. Громадяни можуть виступати як «очі і вуха» уряду, ідентифікуючи екологічну небезпеку чи порушення діючого законодавства і спричинюючи їх ліквідацію чи припинення.

ВИСНОВКИ

Таким чином, суспільство, урядовці та міжнародні органи повинні розробити механізми, за допомогою яких недержавні організації могли б відігравати відведену їм роль партнерів у процесі екологічно безпечного та стійкого розвитку відповідально та ефективно.

Відповідні органи державної влади повинні нести відповідальність за ефективну підготовку державних службовців з метою поглиблення усвідомлення ними своїх обов'язків у сфері надання громадськості доступу до інформації та спрощення участі громадськості у процесах прийняття рішень та реалізації заходів у сфері охорони навколишнього середовища.

Реалізація даних пропозицій дасть змогу структурувати відносини «державно-громадськість» у реалізації екологічної політики та відкрити нові перспективи для практичних заходів соціо-еколого-економічного значення.

SUMMARY

THE ECOLOGICAL POLICY OF UKRAINE AND A PLACE IN IT OF NOT STATE ORGANISATIONS

O.A. Luk'anihina, M.V. Gumenyi
Sumy State University

The article considers an expediency and preconditions of NGO's attraction to realization of the state ecological policy of Ukraine. The analysis of standard base existing in the state shows possibility of such participation, and foreign experience confirms its efficiency.

Keywords: the ecological policy, non-state organisations, monitoring of the state of environment.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» // Відомості Верховної Ради. – 1991. – № 41.
2. «Концепція національної екологічної політики України на період до 2020 року», схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 880-р від 17.10.2007 р.
3. Мельник Л.Г. Екологічна економіка: підручник. - Суми: ВТД «Університетська книга», 2002.- 346с.
4. Національна екологічна політика України: стратегічні оцінки і рекомендації. – ПРООН Україна. - ТОВ «Компанія “ВАІТЕ”», 2007. – 38 с.
5. Switzer, Jacqueline. 2003.Environmental Activism – a reference handbook. Santa-Barbara: ABC-CLIO, Inc. 329 pp.

Надійшла до редакції 8 червня 2009 р.