

УДК 353.9:574(075.8):323.174

**Є. Г. Карташов**, кандидат філософських наук,  
народний депутат України

**ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ  
ЕКОЛОГО-ЕКОНОМІЧНИМИ СИСТЕМАМИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ**

*Розкрито теоретичні засади формування й реалізації державної екологічної політики, державного управління в галузі охорони навколишнього середовища, механізмів його реалізації, зокрема на регіональному рівні.*

*Ключові слова: держава; екологічна політика; механізми управління; навколишнє середовище; регіон.*

*This paper analyzes the theoretical foundations formulation and implementation of national environmental policy, public administration in environmental, mechanisms for its implementation at the regional level.*

*Key words: state; environmental policy; management mechanisms; environment; region.*

**Постановка проблеми** (постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями). Відсутність ефективної системи управління у сфері охорони навколишнього природного середовища та більш повільне, ніж очікувалося, проведення структурних реформ і модернізації технологічних процесів в умовах зростання національної економіки призводить до збільшення рівня забруднення та зумовлює підтримку старих, неефективних підходів до використання енергетичних і природних ресурсів.

Необхідність переорієнтації зусиль з формування політики на її практичне проведення, удосконалення і наближення законодавства України про охорону навколишнього природного середовища до європейського, зміцнення інституціонального потенціалу природоохоронної діяльності та створення ефективних інструментів екологічної політики передбачають: розвиток національної системи управління навколишнім природним середовищем; зміцнення інституціональної спроможності системи управління навколишнім природним середовищем; гармонізацію національного екологічного законодавства про охорону навколишнього природного середовища з європейським та нормами міжнародного права; удосконалення економічного та фінансового механізмів реалізації національної екологічної політики, визначення джерел фінансування; наукове забезпечення національної екологічної політики, що сприятиме переходові України на принципи сталого розвитку тощо.

Цивілізаційні виклики XXI ст. для сучасної науки формулюються як завдання еволюційного процесу комплексного оновлення методології та поняттєвого апарату науки, в тому числі науки про державне управління, утворення конструктивних основ і контурів адекватного теоретичного відображення ускладнених суспільних відносин з урахуванням багатовимірності принципів їх взаємодій. Наочним прикладом зміни класичної наукової парадигми є врахування екологічного імперативу функціонування соціально-економічних систем і подолання “екологічної” деформації традиційних суспільних знань, тобто еволюція в напрямі “екологізації” теоретичних уявлень.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій** (аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття). Певну увагу аналізу визначених проблем у галузі екологічної політики приділено у працях вітчизняних та іноземних учених, серед яких значної уваги заслуговують дослідження О. А. Васюти, О. О. Веклич, Б. М. Данилишина, О. Ю. Дмитрука, В. О. Дьомкіна, В. С. Крисаченка, М. А. Хвесика, М. І. Хілька, І. М. Синякевича та ін.

© Є. Г. Карташов, 2013

**Мета статті** (формулювання цілей статті (постановка завдання) – проведення аналізу, узагальнення та поглиблення теоретичних засад державного управління еколого-економічними системами на регіональному рівні.

**Виклад основного матеріалу** (виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів). Визначення екологічної політики можна знайти вже в Законі України “Про охорону навколишнього природного середовища” від 25 червня 1991 р., в якому державну екологічну політику окреслюють як “спрямовану на збереження безпечного для існування живої і неживої природи навколишнього середовища, захисту життя і здоров’я населення від негативного впливу, зумовленого забрудненням навколишнього природного середовища, досягнення гармонійної взаємодії суспільства і природи, охорону, раціональне використання і відтворення природних ресурсів” [1, 554].

У наступні роки було здійснено чимало наукових досліджень, в яких поняття екологічної політики конкретизується та уточнюється. Аналіз вітчизняної та зарубіжної наукової літератури свідчить про відсутність єдиних підходів до визначення поняття “екологічна політика”. У підсумку своєї книги “Економіка природних ресурсів” німецькі вчені А. Ендрес та І. Квернер визначають екологічну політику як “систему заходів, спрямованих на забезпечення якості навколишнього середовища, відтворення природних ресурсів і створення необхідних екологічних умов для життя населення” [2, 165]. А на думку російського дослідника М. Ф. Реймерса, екологічна політика – це “соціально-економічна політика, в тому числі міжнародна, побудована на розумінні вигравів і недоліків, пов’язаних з екологічним станом території країни (з урахуванням перспективного розвитку господарства і зміни кількості населення), природних ресурсів, що є на цій території” [3, 306].

Незважаючи на певну відмінність акцентів у наведених визначеннях екологічної політики, кожне з цих визначень відтворює принципово важливі елементи та складові побудови цього поняття, що концептуально не суперечать тому визначенню, яке закладене в основу Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища”. Отже, оскільки воно принципово збігається із сучасними науковими уявленнями щодо визначення сутності державної екологічної політики, в даному дослідженні його використано як базове для подальших міркувань. Тим більше, що наведене в Законі України “Про охорону навколишнього природного середовища” визначення є офіційним витоком формування механізмів упровадження екологічної політики на загальнодержавному та регіональному рівнях.

Екологічна політика – невід’ємна частина зовнішньої і внутрішньої політики нашої держави. Вона включає такі напрями: оптимізацію використання природних ресурсів у процесі суспільного виробництва; охорону природи від негативних наслідків антропогенної діяльності; екологічну безпеку населення.

У сучасному світі екологічна політика чітко поділяється за основними територіальними рівнями свого прояву на міжнародну, національну і регіональну. Для кожного з рівнів формується свій набір атрибутів: правова основа, інститути, механізми, пріоритети діяльності тощо.

Основи глобальної екологічної політики закладено в Декларації Стокгольмської конференції ООН з проблем навколишнього середовища 1972 р. Зокрема, в ній основоположним принципом визнано право людини на життя в такому середовищі, “якісна сторона якого робить можливим стійкий і благополучний спосіб життя” [4].

Екологічний стан території України характеризується антропогенним та техногенним навантаженням на навколишнє природне середовище, що в кілька разів перевищує відповідні показники в розвинутих країнах світу та продовжує зростати. Тривалість життя в Україні становить у середньому близько 66 років (у Швеції – 80, у Польщі – 74 роки). Значною мірою це зумовлено антропогенним навантаженням на навколишнє природне середовище,

зокрема його забрудненням підприємствами головним чином гірничо-видобувної, металургійної, хімічної промисловості, енергетичного сектора. В Україні найвищий в Європі рівень розораності земель, споживання водних ресурсів, вирубування лісів. Близько 15 % території України з населенням понад 10 млн осіб перебуває у критичному екологічному стані. Щільність викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря останнім часом становить понад 130 кг на кожного мешканця України, що в кілька разів перевищує зазначений показник у розвинутих країнах світу. Значна частина водних об'єктів втратила природну чистоту, порушена їхня здатність до самоочищення. У ряді областей обсяг скидання забруднених вод у річки перевищує обсяг природного стоку. Водні об'єкти забруднені сполуками важких металів, азоту, сульфатами, нафтопродуктами і фенолами. Витрати свіжої води на одиницю випущеної продукції в Україні перевищують аналогічні показники у Франції в 2,5 раза, Німеччині та Великобританії – у 4,3 раза. Зараз у державі накопичено понад 35 млрд т відходів, 17 % її території зазнає підтоплення та понад 18 % уражено інтенсивною ерозією.

Водночас єдиний нормативно-правовий акт, що визначає екологічну політику і стратегію нашої держави – Постанова Верховної Ради України від 5 березня 1998 р. № 188/98-ВР “Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки” [5]. Багато положень цього документа не втратило своєї актуальності, однак у цілому він уже не відповідає вимогам сьогодення, оскільки за період, який минув з 1998 р., відбулися значні події на міжнародному рівні, які визначили подальший розвиток екологічних стратегій, а в Україні – суттєві зрушення в напрямі посилення економічної діяльності. Зазначене зумовило необхідність розроблення проекту нового стратегічного документа на довгострокову перспективу – Стратегії національної екологічної політики України на період до 2020 р., яка враховує процеси глобалізації економіки, розвиток ринкових відносин та рішення Київської конференції міністрів навколишнього природного середовища “Довкілля для Європи” (2003 р.), Всесвітнього саміту зі сталого розвитку в м. Йоганнесбурзі (2002 р.), вступ України до СОТ, положення ряду міжнародних зобов'язань України у сфері охорони навколишнього природного середовища.

17 жовтня 2007 р. Урядом України схвалено Концепцію національної екологічної політики України на період до 2020 р. [6]. Розроблення цього стратегічного документа обумовлене необхідністю підвищення ефективності структури управління у сфері охорони довкілля на державному та регіональному рівнях. Схвалення Концепції – дійсно великий пролив у сфері нормативно-правового забезпечення екологічної політики держави. Подібний засадничий документ природоохоронної діяльності не приймався в Україні десятиріччями.

Метою стратегії національної екологічної політики є стабілізація і поліпшення екологічного стану території України шляхом утвердження національної екологічної політики як інтегрованого чинника соціально-економічного розвитку держави, для забезпечення переходу до сталого (екологічно збалансованого) розвитку і впровадження екологічно збалансованої системи природокористування.

Головними принципами, на яких ґрунтується національна екологічна політика, Концепція проголошує:

- рівність трьох складових розвитку держави (економічної, екологічної, соціальної), що зумовлює орієнтування на пріоритети сталого розвитку, врахування екологічних наслідків під час прийняття економічних рішень;
- екологічну відповідальність, що передбачає запровадження відповідальності за будь-які порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища;
- запобігання, що передбачає аналіз і прогнозування екологічних ризиків, які ґрунтуються на результатах державної екологічної експертизи, а також проведення державного моніторингу навколишнього природного середовища;

– інтеграцію питань охорони навколишнього природного середовища та раціонального використання природних ресурсів (екологічних цілей) у секторальну політику на тому ж рівні, що й економічні та соціальні цілі;

– “забруднювач та користувач платять повну ціну”, це передбачає запровадження для забруднювача стимулів щодо зниження рівня негативного впливу на навколишнє природне середовище та повної відповідальності користувача за стан наданих йому в користування природних ресурсів, а також зменшення впливу його діяльності (бездіяльності) на стан цього середовища;

– міжсекторальне партнерство та залучення до реалізації політики всіх зацікавлених сторін, тому що тільки шляхом спільного розв’язання нагальних проблем можна забезпечити успішну реалізацію екологічної політики.

Крім того, Концепція декларує необхідність *екологізації секторальних політик* та, відповідно, виписує першочергові завдання в таких галузях народного господарства, як промисловість, транспорт, енергетика, водні ресурси, сільське та лісове господарство.

Для кожної цілі Концепція виписує низку завдань, шляхи та інструменти реалізації.

Передбачається, що з метою реалізації розробленої Концепції буде розроблено та затверджено Постанову Верховної Ради України “Стратегія національної екологічної політики України на період до 2020 р.”, в якій викладатимуться цілі, головні пріоритети і завдання національної екологічної політики на найближчі 13 років. Передбачається також, що ця Стратегія супроводжуватиметься розробленням національних планів дій з охорони навколишнього середовища, які мають бути затверджені розпорядженням Кабінету Міністрів України. Перший Національний план дій з охорони навколишнього середовища охоплюватиме період з 2008 до 2011 рр. Після виконання першого плану буде розроблено наступний план і так далі до 2020 р.

Схваливши Концепцію, Уряд доручив Мінприроди розробити і в тримісячний строк подати до Кабінету Міністрів України проект Стратегії національної екологічної політики України на період до 2020 р. [7].

Визнання екологічної безпеки рівнозначною військовій сприятиме уважнішому ставленню до проблем навколишнього середовища. У рамках стратегії поступального розвитку проблема збалансування економічного зростання та збереження довкілля є проблемою номер один. Якими б прекрасними не були сучасні вирішення економічних проблем, вони одразу ж зазнають краху, якщо не вдасться поєднати їх із розв’язанням глобальних проблем. Природні підвалини життя вимагають всеохопного захисту. Ефективна охорона довкілля неможлива без міжнародного співробітництва у світових масштабах.

Екологічна безпека – складова частина національної та транснаціональної безпеки, що визначає захищеність права людини на безпечне для життя і здоров’я довкілля та забезпечує необхідні умови для відтворення природних ресурсів шляхом регулювання техногенної діяльності [8]. Екологічна безпека – це комплекс станів, явищ і дій, що забезпечує екологічний баланс на Землі та в будь-яких її регіонах на рівні, до якого фізично, соціально, економічно, технологічно і політично готове (може без серйозних збитків адаптуватися) людство. Це такий стан системи “природа–техніка–людина”, що забезпечує збалансовану взаємодію природних, технічних і соціальних систем, формування природно-культурного середовища, що відповідає санітарно-гігієнічним, естетичним і матеріальним потребам жителів кожного регіону при збереженні природно-ресурсного й екологічного потенціалу природних систем і здатності біосфери до саморегулювання [9].

Екологічна безпека не може бути забезпечена лише природоохоронними діями у відриві від соціальних, економічних, політичних і демографічних проблем. Екологічна небезпека – ступінь імовірності розвитку несприятливих факторів, явищ і їхніх взаємозв’язків, що є

в кожній геосистемі і впливають на їхню необоротну деградацію, в тому числі соціоекосистеми. Рівень небезпеки (безпеки) може бути досить різним. Навіть невелике відхилення якості навколишнього середовища від норми становить небезпеку для людини або іншого суб'єкта.

Нині позитивний імідж країни потребує ефективної природоохоронної політики, адже ставлення людини до природи – це не просто показник цивілізованості, а ще й турбота окремої нації про нашу планету. На зламі століть внесок людини до природоохоронної сфери повинен збільшитися до такої міри, щоб забезпечити наступним поколінням нормальні умови для існування. Незважаючи на науково-технічний прогрес та його беззаперечні здобутки, людство зараз на межі катастрофи. Тому безпека набуває нових вимірів – військова обороноздатність та потужність армії перестали бути чинниками, які захищають людину від загроз.

До базових понять сучасної екологічної політики слід зарахувати й такі, як: екологічний світогляд, екологічна культура, екологічна етика, а також поняття “екологічний імператив”. Найчастіше його тлумачать як необхідність узгоджувати діяльність людини з обмеженнями природи або як заміну нинішньої стратегії управління охороною природи стратегією спільного (коеволуційного) розвитку природи і людини.

У поточній свідомості поняття “імператив” асоціюється з безумовним велінням, наказом когось і комусь. У філософії етики його використовують для визначення безумовного морального веління, що випливає з природи речей і явищ. На думку М. Дробнохода та Ф. Вольвача, екологічний імператив є безумовним велінням природи, що діє на всіх рівнях організації всього живого. Саме тому його слід розглядати стосовно феномена життя взагалі, а не окремих його проявів чи стадій [10, 48]. Вони пропонують досліджувати біосферний вимір екологічного імперативу, його еволюційний і буттєвий виміри.

На думку науковців, буттєвий (екзистенційний) вимір екологічного імперативу – це комплекс необхідних і достатніх умов для виживання людини як біологічного виду і за умов постійного зростання попиту на природні ресурси, якісне навколишнє середовище при зменшенні можливостей задовольнити цей попит. Це екологічний виклик (зміна клімату, геофізичних параметрів Землі, нестача природних ресурсів, порушення традиційних систем життєзабезпечення земель, якісне й кількісне виснаження природного середовища, зменшення біорізноманіття та ін.) як новий геокультурний феномен у низці відомих глобальних викликів – технологічних, глобалізаційних тощо [11, 55].

В останній час, у зв'язку з розробкою в Україні концепції адміністративно-територіальної реформи, науковці приділяють особливу увагу тлумаченню поняття “регіон”. Так, проект Закону України 2005 р. “Про територіальний устрій України” (ст. 13) дає таке визначення цього поняття: “Регіон – частина території України, яка є адміністративно-територіальною одиницею та утворена з метою здійснення державної політики щодо збалансованого розвитку територій, об'єднує райони та міста-райони, забезпечує реалізацію спільних інтересів цих районів та міст-районів, надання їх населенню визначених законом спеціалізованих адміністративних, соціальних та культурних послуг, які об'єктивно не можуть бути надані в районах та містах-районах. Регіонами є такі адміністративно-територіальні одиниці: Автономна Республіка Крим, області, міста-регіони”. На нашу думку, таке визначення поняття “регіон” слід визнати найбільш вдалим для дослідження державної регіональної політики.

У зв'язку з цим слід уточнити поняття “регіональна політика” та “регіональна екологічна політика”. Концепція державної регіональної політики України визначає державну регіональну політику як напрям державної політики, головне завданням якої – забезпечення оптимального узгодження загальнодержавних цілей та інтересів з особливостями розвитку окремих регіонів. Державна регіональна політика являє собою комплекс заходів, що мають забезпечити, з одного боку, унітарність і цілісність Української Держави як єдиного політичного,

соціально-економічного та правового простору, а з іншого – необхідну децентралізацію, вирівнювання економічних та соціальних умов розвитку різних регіонів, розвиток міжрегіональних відносин, ефективну реалізацію функцій місцевого самоврядування [12].

Головна мета державної регіональної політики – якнайповніше та найякісніше задовольнити потреби населення шляхом створення стабільного соціально-економічного розвитку регіонів і територіальних громад на основі їх належного матеріального і фінансового забезпечення, підвищення ефективності функціонування владних структур усіх територіальних рівнів та розвитку місцевої демократії.

Сучасні науковці під державною регіональною політикою розуміють систематизований вплив на регіони з боку центрального уряду, а також його територіальних підрозділів. У той же час існує інша позиція, зокрема у визначенні поняття “державна екологічна політика”.

В. Кравців підкреслює, що принциповим моментом осмислення суті та змісту регіональної екологічної політики є необхідність усвідомлення двох її зрізів. Перший – це екологічна політика держави відносно регіонів (державна регіональна екологічна політика), другий – екологічна політика самих регіонів. Першу реалізують центральні органи виконавчої влади, другу – місцеві органи державної влади і самоврядування. Оскільки будь-яка політика має обслуговувати певні інтереси, то й державна політика, наприклад у сфері екологічної безпеки, має забезпечувати реалізацію державних регіональних екологічних інтересів, а також створювати умови для реалізації місцевих екологічних інтересів силами регіонів. У цьому плані, безумовно, ключову роль відіграє законодавче закріплення прав і повноважень між різними гілками влади, відсутність якого неминуче викликає конфлікти і суперечності між ними, в результаті чого стрімко падає ефективність екологічної політики. Звідси випливає принципове положення: регіональна екологічна політика практично нездійсненна в умовах законодавчого вакууму [13, 132].

Сучасні науковці стверджують: “...складні й суперечливі реалії сучасних суспільних трансформацій, що супроводжуються поглибленням взаємозумовленості та взаємозалежності економічних, соціальних і екологічних процесів функціонування національних господарств, стрімкою активізацією низки тенденцій – гуманізації, соціалізації, інтелектуалізації, екологізації та глобалізації суспільного життя, формують парадигмальні зрушення в економічній теорії, нові концептуальні уявлення щодо пріоритетів ефективного соціально-економічного розвитку” [14, 7].

Усі економічні за своєю природою можливі сценарії розвитку повинні поєднуватися з екологічною освітою і вихованням, формуванням у кожного жителя планети екологічного світогляду, культури і соціальної активності у вирішенні питань охорони навколишнього середовища.

Сучасна екологічна ситуація у світі, яка є результатом впливу людської діяльності, зумовила необхідність певних модифікацій самого суспільства, його продуктивних сил, відносин природокористування і світогляду. Якщо на попередніх етапах суспільство прагнуло до якомога більшого перетворення і пристосування природи до своїх потреб, то нині воно опинилося перед необхідністю пристосувати себе, свою життєдіяльність, і передусім суспільне виробництво, до вимоги збереження й підтримання екологічної рівноваги.

Екологічна парадигма розвитку, що проголошена світовою спільнотою як сталий розвиток, передбачає перебудову філософії буття на принципах біосферо-, а не антропоцентризму.

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.** За результатами проведеного аналізу можна дійти висновку, що наразі увага наукової громадськості в досліджуваній сфері зосереджена на: обґрунтуванні загальних теоретико-методологічних підходів до державного управління у сфері природокористування та охорони

навколишнього природного середовища, формуванні механізмів державного регулювання екологічних процесів на регіональному рівні; правовому забезпеченні реалізації державної екологічної політики; дослідженні питань екологічного менеджменту; забезпеченні екологічної безпеки та стійкого розвитку; регіональних аспектах реалізації екологічної політики. Важливою складовою методології сучасних досліджень і вдосконалення практики реалізації регіональної екологічної політики в умовах розбудови екологічної демократії стали напруження з питань екологічної освіти та екологічного виховання.

### Список використаних джерел:

1. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 № 1264-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – С. 546–561.
2. Эндрес А. Экономика природных ресурсов / А. Эндерс, И. Квернер; [пер. с нем.; под научн. ред. Н. Пахомовой, К. Рихтера]. – СПб. : Питер, 2004. – 250 с.
3. Реймерс А. Ф. Охрана природы и окружающей среды : [словарь-справочник] / Реймерс А. Ф. – М. : Просвещение, 1992. – 320 с.
4. Збірник нормативно-правових актів Європейського Союзу у сфері охорони навколишнього середовища. – Львів, 2004. – 192 с.
5. Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки. – К. : Парламентське вид-во, 1999. – 92 с.
6. Концепція національної екологічної політики України на період до 2020 року [Електронний ресурс] : затв. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2007 р. № 880-р. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
7. Проект Стратегії національної екологічної політики на період до 2020 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.menr.gov.ua>.
8. Екологічна безпека – основа національної безпеки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.greenparty.ua/news>.
9. Безверхнюк Т. Н. Геоэкологические основы управления / Безверхнюк Т. Н. – Одесса : Астропринт, 2002. – 128 с.
10. Дробноход М. Екологічний імператив та його виміри / М. Дробноход, Ф. Вольвач // Освіта і управління. – 2004. – Т. 7. – № 2. – С. 47–59.
11. Герасимчук З. В. Трансформація інституціонального механізму природокористування в умовах глобалізації: екологічні імперативи та системні суперечності : монографія / З. В. Герасимчук, І. В. Вахович, В. А. Голян, А. О. Олексюк. – Луцьк : Надтир'я, 2006. – 228 с.
12. Концепція державної регіональної політики [Електронний ресурс] : затв. Указом Президента України від 25 травня 2001 р. № 341/2001. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/officdocuments/82563326html>.
13. Кравців В. Екологічна безпека як об'єкт регіональної політики / В. Кравців // Регіональна економіка. – 1999. – № 1. – С. 124–135.
14. Національна парадигма сталого розвитку України / за заг. ред. Б. Є. Патона. – К. : Державна установа “Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України”, 2012. – 72 с.