

РОЛЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ РЕАЛІЗАЦІЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ

Як складний і багатовимірний процес сучасна екологічна політика є результатом взаємодії різних суспільних сил. Головні позиції тут займає уряд, діяльність якого має спрямовуватися на збереження загальних інтересів українського народу, до яких належить право на безпечне довкілля. Широке коло повноважень в сфері екологічної політики покладено на місцеві органи влади в зв'язку з тим, що тільки вони більше можуть врахувати екологічні інтереси населення відповідної території.

Как сложный и многогранный процесс современная экологическая политика является результатом взаимодействия различных общественных сил. Главные позиции здесь занимает правительство, деятельность которого должна направляться на сохранение общих интересов украинского народа, к которым принадлежит право на безопасную окружающую среду. Широкий круг полномочий в области экологической политики возложено на местные органы власти в связи с тем, что только они в больше могут учесть экологические интересы населения соответствующей территории.

As a complex and multidimensional process of modern environmental policy is the result of interaction between different social forces. Key position here is the government, whose activities should be aimed at preserving the general interest of the Ukrainian people, which includes the right to a safe environment. Wide range of responsibilities in environmental policy imposed on local authorities in connection with the fact that only they can consider more environmental interests of the population of the territory.

Постановка проблеми. Розвиваючись, людина неухильно нагромаджувала знання про навколишню природу, збагачувалася досвідом взаємодії з нею. Та на жаль, ця взаємодія ставала дедалі згубнішою для довкілля. А в індустріалізованому суспільстві природа фактично перетворилася на об'єкт жорстокого руйнування. Нині ці процеси набрали справді загрозливих масштабів. Ставши геологічною силою і необмежено посилюючи свою дію на довкілля, людство саме опинилося в умовах планетарної кризи, адже природа вже не може компенсувати антропогенний вплив, що призводить до порушення екологічної рівноваги, балансу між суспільством і природою, загрожує природним умовам життя й виживання населення, створює реальну небезпеку зміни генетичного фонду.

Вирішення екологічних проблем, що виникли внаслідок збільшення техногенного навантаження на навколишнє природне середовище у глобальному масштабі, передбачає їх першочергове розв'язання.

На тлі потужних інтеграційних процесів в умовах зростаючої взаємозалежності питання екологічної безпеки набувають геополітичного характеру і екологічна ситуація в окремій країні не може бути внутрішньодержавною справою – це важливий компонент міжнародних

відносин та привід для різноманітних міжнародних інцидентів. Уряди розвинених країн світу та міжнародні організації намагаються впроваджувати в життя екологічну політику, орієнтовану на практичне застосування принципів сталого розвитку.

Разом з тим потрібно зважати, що менталітет нашого народу, сформований більшою мірою за часів, коли «людина повертає ріки для власних потреб», довгий час сприймав екологію та екологічні проблеми як щось абстрактне і надумане. Навіть Чорнобильська катастрофа не змусила змінити концепцію поглядів пересічного громадянина на екологічну безпеку, а владні структури сприймали екологічні заходи не як чинник стабілізації та розвитку держави, а лише як перешкоду економічному та соціальному розвитку. Такий підхід не давав змоги здійснювати збалансовану політику використання і відтворення природних ресурсів, вживати заходи із забезпечення екологічної безпеки та захисту екологічних прав громадян.

Але з часом стало зрозумілим, що для вступу в будь-які міжнародні організації треба мати не тільки відповідні соціально-економічні показники, але й екологічні, і саме адаптація до вимог спільної екологічної політики Європейського Союзу виявилася одним із найскладніших завдань для країн Європи, які вступили до Європейського Союзу в останні 4-5 років. За оцінкою Комісії Європейської Спільноти (1998 р.), перехід до європейських стандартів лише у сфері екологічної політики зажадає від 10 країн Центральної та Східної Європи до 2010 року значних витрат — порядку 120 млрд. євро.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні та практичні основи місцевої екологічної політики в умовах глобалізації розробляються в Україні за кількома науковими напрямками. Зокрема, екологічні проблеми та концептуальні засади сталого розвитку висвітлені у роботах Васюти О.А., Веклич О.О., Галушкиної Т.П., Гамана П.І., Глян В.А., Данилишина Б.М., Загвойської Л.Д., Кураєвої Н.В., Кравціва В.С., Лінника С.О., Мельника Л.Г., Семи шкур В.В., Синякевича І.М., Харічкова С.К., Хвесика М.А., та багатьох інших, які сформуvalи підґрунтя для подальших досліджень.

Постановка завдання. Сьогодні Україні реально загрожує новітня «екологічна завіса», що відмежує її від решти країн Європи. Крім загальних проблем особливістю екологічного стану України є те, що гострі локальні екологічні ситуації поглиблюються великими регіональними кризами та створюють реальну загрозу порушення механізмів життєзабезпечення й ускладнюють соціально-економічний розвиток, стримують підвищення якості життя населення та держави в цілому. З огляду на це, Україна потребує поступового наближення своєї політики до стандартів Європейського Союзу, що здійснюватиметься з урахуванням національних інтересів, умов та можливостей, а головне — вона орієнтуватиметься на нові, перспективні еколого-економічні механізми, які

нині формуються в Європейському Союзі у рамках його стратегії сталого розвитку та моделі еко-соціальної ринкової економіки.

Взагалі, екологічна політика України повинна формуватися в тісному взаємозв'язку з економічною та соціальною політикою, утворюючи єдиний цілеспрямований план дій особливо в умовах глобальної кризи. Ця ідея комплексності неодноразово підкреслена в міжнародних документах, зокрема в «Порядку денному на ХХ століття», де в понятті «сталий розвиток» соціальні, екологічні і економічні цінності нерозривно пов'язані, щоб забезпечити «таке існування людей і природного середовища, яке забезпечує потреби сучасного суспільства без ризику для задоволення потреб майбутніх поколінь». А в Плані дій Україна – ЄС, ухваленому комісією Європейського Союзу у грудні 2004р., сталий розвиток визначається як важлива довгострокова мета.

Виклад основного матеріалу. За роки незалежності в Україні вже зроблені певні кроки на шляху наближення екологічної політики до світових стандартів: прийнято низку законів з природоохоронної діяльності, розроблено потужну науково-методологічну базу, на даний час Україна є Стороною 26 природоохоронних конвенцій глобального та регіонального характеру і 7 додаткових протоколів та поправок до конвенцій. Готуються до підписання, ратифікації або приєднання ще понад 20 міжнародних конвенцій, протоколів та угод. Важливим політичним кроком України стало підписання Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в прийнятті управлінських рішень, та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхус, Данія, 1998), конвенція ратифікована Верховною Радою України 6 липня 1999 року, м. Київ з 5 травня 2005 року є членом екологічної угоди міст тощо.

Основні концептуальні засади екологічної політики нашої держави сформульовані в документі “Основні напрямки державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки”, затвердженому Постановою Верховної Ради України від 5 березня 1998 р., але зважаючи на те, що з моменту його прийняття пройшло більше десяти років, 17 жовтня 2007 року розпорядженням Кабінету Міністрів України було схвалено Концепцію Стратегії національної екологічної політики України на період до 2020 року. Проголошена екологічна політика базується на органічному поєднанні вирішення економічних та екологічних проблем у процесі реформування суспільства, створення мотивації, бажань та умов для розв'язання екологічних проблем на національному, регіональному, місцевому рівнях. Отже, екологічну політику можна представити як систем цілей і дій органів державної влади та управління, спрямованих на забезпечення екологічної безпеки держави і задоволення екологічних потреб населення.

Аналіз світового досвіду здійснення екологічної політики показав, що упор у досягненні екологічних цілей був зроблений на наступні адміністративні засоби впливу: жорсткість стандартів і нормативів на

якість продукції та навколишнього середовища; використання екологічної експертизи виробничих проектів для контролю за їх розміщенням; угоди, що укладаються місцевими органами влади про контроль за забрудненням; системи арбітражу екологічних конфліктів; природоохоронні програми всіх рівнів (локальний – рівень підприємства, організації; місцевий – рівень адміністративного району, міста; регіональний – рівень області; національний – рівень держави; міждержавний – рівень кількох держав).

Як складний і багатовимірний процес сучасна екологічна політика є результатом взаємодії різних суспільних сил. Головні позиції тут займає уряд, діяльність якого має спрямовуватися на збереження загальних інтересів українського народу, до яких належить право на безпечне довкілля. Проте багато проблемних питань можуть і повинні вирішуватися на місцевому рівні, тому що чинне українське законодавство наділяє місцеві та регіональні органи державної виконавчої влади, а також органи місцевого самоврядування вкрай важливими функціями та повноваженнями у сфері охорони природи (досить згадати ст.13 Конституції України). Таке широке коло повноважень в сфері екологічної політики покладено на місцеві органи влади в зв'язку з тим, що тільки вони більше можуть врахувати екологічні інтереси населення відповідної території. Через систему місцевих рад здійснюється політика охорони навколишнього природного середовища, забезпечення екологічної безпеки, підтримки екологічного балансу. На місцевому рівні найповніше поєднуються духовні й екологічні інтереси населення, культурні й екологічні традиції. Ось чому місцевим органам влади як управлінському механізму взаємодії суспільства й природи віддається пріоритет.

Місцевий рівень організації влади представлений радами (сільські, селищні, міські, районні та обласні), а також місцевими державними адміністраціями. Але, на наш погляд, найбільші можливості для функціонування системи регіональної екологічної політики, згідно з чинним законодавством, мають місцеві ради, які за законодавством України є представниками територіальної громади і здійснюють від її імені та в її інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування. Їх головним завданням є реалізація на регіональному рівні державної політики в галузі охорони навколишнього природного середовища з метою формування екологічно безпечного середовища та збереження здоров'я населення та визначення пріоритетних напрямків екологічної політики відповідної території.

Забезпечення стабільного фінансування природоохоронної діяльності, розвиток економічних інструментів є основними чинниками реалізації місцевої екологічної політики в Україні.

Відповідно до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” до екологічної компетенції рад віднесено вирішення багатьох питань, адже саме ради затверджують цільові екологічні програми та питання пов'язані з їхнім функціонуванням і впровадженням в життя, встановлюють екологічні місцеві податки та збори, нагромаджують

позабюджетні цільові, у т.ч. екологічні, кошти, вирішують земельні питання, включаючи ставки земельного податку та розміри плати за користування природними ресурсами, надають дозволи на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення, приймають низку рішень про організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, які підлягають особливій охороні тощо.

Усі ці та інші питання, пов'язані із затвердженням програм соціально-економічного розвитку територій, місцевого бюджету, утворенням позабюджетних цільових коштів, затвердженням місцевих містобудівних програм, генеральних планів забудови відповідних населених пунктів тощо, які мають враховувати й екологічні фактори, повинні вирішуватись виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради.

Виконавчі органи місцевих рад погоджують питання про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів загальнодержавного значення, визначають в установленому порядку розміри відшкодування підприємствами, установами й організаціями збитків за забруднення довкілля та інших екологічних збитків, а також визначають території для розміщення виробничих, побутових та інших заходів відповідно до законодавства, узгоджують проекти землеустрою і здійснюють контроль за виконанням проектів і схем землеустрою.

Низку своїх повноважень районні й обласні ради можуть делегувати відповідним місцевим державним адміністраціям. Місцеві державні адміністрації як складова системи органів виконавчої влади, підпорядкованої Кабінету Міністрів України, мають втілювати в життя політику держави в різних сферах суспільного життя, включаючи екологічну. Оскільки ця політика, юридична концепція якої відображена в екологічному законодавстві, орієнтована на врахування територіальних особливостей охорони навколишнього природного середовища при вирішенні загальнодержавних екологічних завдань, то районні й обласні державні адміністрації, представляючи державну виконавчу владу на місцях, мають сприяти досягненню балансу в забезпеченні загальнодержавних і місцевих інтересів.

Взагалі, для місцевої влади прийняття і реалізація екологічної політики означає:

- зобов'язання щодо постійного покращання стану навколишнього середовища і запобігання його забрудненню;
- зобов'язання відповідно до природоохоронного законодавства, нормативно-правових актів і міжнародних зобов'язань, за які міськвиконком несе відповідальність;
- інтегрування цілей стійкого розвитку в політику і діяльність місцевої влади;
- підвищення обізнаності та освіченості жителів;

- консультації з населенням і залучення його до процесу місцевого планування;
- партнерство з громадськістю;
- оцінку, моніторинг та інформування про прогрес у напрямку стійкості.

Відповідальність місцевої влади за стан соціо-еколого-економічних питань значно зростає в умовах економічної глобалізації, яка все більш відчутно проникає в Україну. Характерною рисою цього процесу є повна відокремленість органу управління від замкненого циклу зв'язків в соціоекосистемі. Чому? Тому що коли мова йде про великі прибутки, керівники великих підприємств і корпорацій стають байдужими до соціальних і екологічних проблем регіону. Мета їх управління – використання природних і штучних ресурсів регіону для отримання негайного максимального прибутку. Так, наприклад, нафтові та автомобільні компанії заради більшого прибутку розташовують бензозаправки, мийки, стоянки, крамниці-салони в центральній частині міст, для яких характерною є висока щільність заселення. При цьому знищуються зелені насадження, погіршується якість атмосферного повітря, забруднюється ґрунт і підземні води, що значно погіршує умови проживання мешканців міста. Цьому матеріальному і моральному тиску з боку фінансових і промислових об'єднань місцева влада повинна протиставити політику захисту інтересів більшості населення, наукове обґрунтування якої треба будувати на соціоекосистемному аналізі. Не економічні інтереси фінансово-промислових об'єднань, а умови життя місцевих жителів повинні бути метою управління територією.

Основними показниками виконання міжнародних екологічних стандартів на місцевому рівні повинні стати екологічні індикатори сталого розвитку, як то: задоволення населення станом довкілля, щорічний відсоток фінансування природоохоронних заходів, якість атмосферного повітря, поверхневих вод та питної води, обсяг споживання природних ресурсів, а головне – здоров'я населення. За допомогою отриманих даних місцева влада може здійснювати контроль та щорічну оцінку ефективності вжитих заходів для забезпечення сталого розвитку міста. Офіційна оцінка та результати проведеної роботи повинні широко висвітлюватися в засобах масової інформації з метою повного та об'єктивного інформування населення щодо реального стану забезпечення сталого розвитку відповідної території.

Висновки. Підводячи підсумки вищенаведеного можна сказати, що основні засади та принципи екологічної політики та екологічної безпеки сформовані як на загальнодержавному, так і на місцевому рівні, і стали важливою складовою державної політики, але на досягнутому не можна зупинитися. Потреба подальшої розробки та деталізації політичних інституційно-засадничих основ екологічної стратегії України в контексті глобального розвитку повинна зайняти гідне місце серед комплексу

державних питань і суспільних підходів, пов'язаних з охороною природи на всіх рівнях управління та господарювання.

Всеохоплююча екологічна стратегія розвитку України як вияв волі її влади та громадян жити і працювати у чистому природному довіллі, на рівні сучасних вимог європейського співтовариства повинна уособитися у реальній практиці сутнісного наповнення української державної політики конкретними кроками просування до стратегічних орієнтирів світової цивілізації. В цьому контексті актуальними є питання налагодження конструктивної взаємодії між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями у сфері здійснення природоохоронних заходів, тісна співпраця з представниками засобів масової інформації для висвітлення екологічних проблем, що сприяє формуванню екологічної свідомості, створення дійового механізму взаємодії між громадськими організаціями, рухами, партіями та владою у розв'язанні проблем екологічної безпеки тощо.

Враховуючи глобальний характер екологічних проблем, становлення та реалізація національної екологічної стратегії неможлива без врахування міжнародного досвіду. Разом з тим, спроби подолання глобальних екологічних криз сформували підходи світової спільноти, при яких виконання будь-яких спеціалізованих програм активізується за участі національних урядів. Тому Україна на сьогоднішній день має унікальну можливість висвітлити своє бачення глобальної екологічної безпеки і стати активною учасницею формування міжнародних стратегій у цій сфері.

Використані джерела інформації:

1. Андрієнко Т.Л. Міждержавні природно-заповідні території – важлива складова екологічної мережі // Екологічний вісник. – 2003. - № 7-8 с.2-4
2. Екологічний розвиток країн Європейського союзу: Конспект лекцій для студентів спец. «Управління банками та фінансами» // Укл.Іванова Т.В., Федоренченко Л.О., Глей А.М. – К.: ВПЦ АМУ, 2008. – 34 с.
3. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»// Віжності Верховної Ради. – 1997.
4. Крук В.Ю. Екологічна політика України: сучасний стан та перспективи розвитку (регіональний аспект).//Актуальні проблеми державного управління: зб.нау.пр.ОРШДУ. – О.. 2006. – Вип.2(26). – с.264-270
5. С.С. Нешик. Вплив органів місцевого самоврядування на покращення екологічної ситуації в регіоні. <http://www.academy.gov.ua/ej2/txts/region/05nssesr.pdf>
6. Сергій Курикін «Напрями й потреби політики екологічно-збалансованого й сталого розвитку в Україні» http://www.ukraine2015.org.ua/img/library/policy_paper.pdf
7. <http://www.greenkit.net/Members/intereco/strategy>

Рецензент: Бакуменко В.Д., д.держ.уапр., професор