

**Управління у сфері охорони довкілля
та природокористування в Україні:
проблеми та шляхи їх вирішення**

**ВЕГО «МАМА-86»
Київ—2003**

Публікація підготована
Всеукраїнською екологічною громадською організацією «МАМА-86»
в рамках проекту «Екологічна демократія в Україні»,
що здійснювався ВЕГО «МАМА-86» у партнерстві з організацією
Stakeholder Forum for Our Common Future (Великобританія)
за підтримки гранту, наданого Посольством Великобританії в Україні, і
за фінансової підтримки Міністерства закордонних справ Великобританії

Особливу подяку ми висловлюємо:

Ганні Голубовській-Онісімовій,
засновнику та президенту ВЕГО «МАМА-86»,
за допомогу в підготовці та впровадженні проекту

Публікацію підготувала:

Оксана Білобран, координатор проекту
«Екологічна демократія в Україні»
ВЕГО «МАМА-86»

За участю:

Валерії Котляренко, ВЕГО «МАМА-86»

Експерти проекту:

Віталій Зуєв
Сергій Курикін
Олександр Микитюк
Олександр Стегній
Євген Хлобистов

Редагування тексту: Лариса Басанська

Макет: Юрій Онісімов

Чекаємо на ваші відгуки за адресою:

ВЕГО «МАМА-86»,
22, вул. Михайлівська, Київ-1, 01001, Україна

тел.: (044) 228-77-49

факс: (044) 229-55-14

ел. пошта: info@mama-86.org.ua

веб-сайт: www.mama-86.org.ua

ЗМІСТ

Вступне слово	4
Проект «Екологічна демократія в Україні»	7
Указ Президента України «Про заходи щодо підвищення ефективності державного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів»	15
До питання вдосконалення управління охороною довкілля та використанням природних ресурсів	18
Правове регулювання реалізації екологічного управління в Україні та шляхи його вдосконалення	51
Механізми участі громадськості у плануванні, реалізації та контролі над виконанням екологічної політики в Україні	92
Фінансові механізми управління охороною довкілля та природокористуванням в Україні	115
Екологічна демократія в Україні: проблеми співробітництва в екологічній сфері. Результати експертного опитування	132
Положення про Міністерство охорони навколишнього природного середовища України	151
Партнери проекту	160



Ганна Голубовська-Онісімова,
засновник та Президент
ВЕГО «МАМА-86»

Шановний читачу!

Проект «Екологічна демократія в Україні» планувався та втілювався як надзвичайно актуальний для України, яка в період підготовки та проведення Всеєвропейської конференції міністрів охорони навколишнього середовища «Довкілля для Європи» (21–23 травня 2003 р., Київ) була координатором процесу творення європейської екологічної політики. Громадське обговорення та експертна оцінка системи управління охороною навколишнього середовища в Україні, що їх проводив наш проект, співпав у часі з черговим етапом державного реформування цієї галузі (Указ Президента України «Про заходи щодо підвищення ефективності державного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів» від 15.09.2003). Проект допоміг громадськості України сформулювати своє ставлення до запропонованих Указом змін у системі управління охороною довкілля. Учасники проекту підготували відповідне звернення до Президента України, а також розробили проект Положення про Міністерство охорони навколишнього середовища, в якому виклали своє бачення тих функцій та завдань, що має виконувати цей орган державної влади.

До запропонованої вашій увазі публікації «Управління в сфері охорони довкілля та природокористування в Україні: проблеми та шляхи їх вирішення», що стала вагомим результатом нашої роботи, крім текстів вищезазначених звернення та проекту положення, увійшли результати незалежної експертної оцінки різних аспектів екологічного управління в Україні, вироблені за участі громадськості.

Європейський стиль екологічної політики включає в себе багато елементів, що тільки починають розвиватися в Україні. Тільки фактичне визнання урядом та суспільством пріоритетів охорони навколишнього середовища, закріплене законодавчо, створює необхідні передумови для зміцнення інституціональної спроможності міністерства, головного регуляторного та контролюючого державного органу в сфері охорони навколишнього середовища. Від рівня інституціональної спроможності міністерства залежить, наскільки ефективно і послідовно буде здійсню-

ватися екологічна політика в державі, наскільки швидко та результативно будуть запроваджуватися нові регуляторні, економічні та організаційні інструменти з метою зменшення техногенного тиску на довкілля. Особливої ваги ці завдання набувають зараз, коли в Україні розпочався період економічного зростання.

Екологічні вимоги мають бути інтегровані до планів економічно-соціального розвитку держави, що є передумовою переходу до сталих моделей виробництва та споживання. Зростаючий приватний виробничий сектор, зокрема малі та середні підприємства, потребують чіткого механізму заохочення розвитку екологічного менеджменту та застосування екологічно дружніх технологій, а також — сучасної системи контролю екологічної діяльності. Нещодавня індексація зборів за забруднення була, скоріше, символічним актом визнання необхідності збільшити обсяги фінансування державних заходів з охорони навколишнього середовища.

Адже в результаті не відбулося адекватного рівню інфляції (порівняно з 1990 роком) збільшення розмірів цих платежів, які наразі є основним джерелом наповнення Державного фонду охорони навколишнього природного середовища. Відповідно, виробники не отримали відчутного стимулу для впровадження діяльності щодо зменшення забруднення довкілля.

Наше суспільство розвивається, і НУО розвиваються разом з ним. «МАМА-86» є однією з перших громадських екологічних організацій демократичної України і накопичила різноманітний досвід щодо результативної участі громадськості в процесі прийняття екологічно значущих державних рішень. Ми вважаємо, що покращення екологічного становища насамперед залежить від спроможності держави управляти охороною довкілля та забезпечувати фінансування нагальних та стратегічних заходів. Роль НУО в цьому процесі — сприяти розвитку діалогу між урядом, громадськістю та іншими зацікавленими сторонами (науковці, бізнес, профспілки, місцева влада) для **зміцнення національної природоохоронної бази**.

Ми не можемо відкладати вирішення цього завдання, оскільки це призведе в майбутньому до тяжких наслідків не тільки для довкілля та здоров'я громадян, але й для української економіки в цілому: краще запобігати проблемам, ніж ліквідувати їх наслідки поспіль.

Ми не можемо відкладати вирішення цього завдання, тому що це перешкодить інтеграції України до світового та європейського співтовариства, включаючи економічні та торговельні відносини.

І, найважливіше, ми не можемо вирішити ці завдання без тебе, любий читачу, чия обізнана та активна громадянська позиція вже призводить до позитивних змін у стані довкілля та якості державного управління нашим сьогоденням та майбутнім.

Отже, ця публікація підготовлена для всіх, хто бажає знати, що відбувається в країні, які проблеми вирішує природоохоронний сектор державного управління і що може зробити громадськість і кожен громадянин для покращення екологічної ситуації, для покращення умов життя для себе, своїх дітей та суспільства.

Користуючись нагодою, бажаю натхнення та успіхів у новому 2004 році,

*Президент ВЕГО «МАМА-86»
Ганна Голубовська-Онісімова*

ПРОЕКТ «ЕКОЛОГІЧНА ДЕМОКРАТІЯ В УКРАЇНІ»

Протягом травня—листопада 2003 року Всеукраїнська екологічна громадська організація (ВЕГО) «МАМА-86» у партнерстві з організацією Stakeholder Forum for Our Common Future (Великобританія) за підтримки гранту, наданого Посольством Великобританії в Україні, і за фінансової підтримки Міністерства закордонних справ Великобританії здійснювала проект під назвою «Екологічна демократія в Україні».

Метою проекту було:

- покращення поінформованості всіх зацікавлених сторін щодо питання управління у сфері охорони довкілля та користування природними ресурсами на всіх рівнях в Україні;
- привернення уваги всіх зацікавлених сторін та проведення дослідження і дискусії щодо питання управління у сфері охорони довкілля;
- посилення потенціалу громадськості щодо здійснення впливу на управління у сфері охорони довкілля та користування природними ресурсами.

Серед основних складових проекту «Екологічна демократія в Україні»:

- Проведення панельної дискусії «Удосконалення засад успішного управління у сфері охорони довкілля і сталого розвитку» із залученням експертів з усіх рівнів системи екологічного врядування — міжнародного, національного, регіонального, а також із громадського та виробничого сектору;
- Експертний аналіз сучасної ситуації в галузі управління охороною довкілля та природокористуванням в Україні;
- Проведення регіональних круглих столів із залученням усіх зацікавлених сторін;
- Проведення підсумкового круглого столу із залученням представників усіх секторів суспільства з регіонів, де здійснювався проект;
- Вироблення рекомендацій щодо вдосконалення системи управління охороною довкіллям та користуванням природними ресурсами;
- Публікація аналізу ситуації у сфері екологічного управління та рекомендацій щодо його вдосконалення.

Проект безпосередньо здійснювався на національному рівні та в чотирьох областях України — **Херсонській, Одеській, Луганській та**

Івано-Франківській — а також у м. **Київ**. Вибір регіонів був зумовлений їх специфічним характером взаємозв'язків між екологічними, соціальними та економічними факторами.

Регіональними партнерами проекту виступили:

- Асоціація «Наш дім» — Івано-Франківська область;
- Громадська організація «МАМА-86-Одеса» — Одеська область;
- Луганська обласна екологічна організація «Зелений світ» — Луганська область;
- Херсонський державний аграрний університет — Херсонська область.

Панельна дискусія «Удосконалення засад успішного управління у сфері охорони довкілля та сталого розвитку»

У травні 2003 року під час національного семінару «Світ—Європа—Київ-2003» була проведена панельна дискусія «**Удосконалення засад успішного управління у сфері охорони довкілля та сталого розвитку**». В рамках дискусії за участі провідних експертів були висвітлені наступні теми:

- Потенціал вдосконалення державного управління охороною довкілля;
- Врахування думки громадських організацій та інших зацікавлених сторін в ефективному плануванні та реалізації управління у сфері охорони довкілля;
- Удосконалення управління в сфері охорони довкілля та сталого розвитку на місцевому рівні;
- Інформація, участь та доступ до правосуддя у системі управління охороною довкілля;
- Управління охороною довкілля на підприємствах;
- Застосування інтегрованих індикаторів щодо бідності та охорони довкілля у сфері державного управління;
- Освіта як фактор формування ефективного управління у сфері охорони довкілля.

У результаті обговорення були сформовані попередні рекомендації для оптимізації управління у сфері охорони довкілля, а саме, необхідність:

- удосконалення в рамках уряду моделі взаємодії структур, рішення яких мають вплив на довкілля;

- встановлення чіткої ієрархії в системі органів, що здійснюють управління у сфері охорони довкілля та ресурсокористування;
- уникнення дублювання функцій різними органами, розділення господарчих і контрольних функцій;
- підвищення ролі самих підприємств у системі управління;
- врахування соціальних та економічних чинників при здійсненні екологічного управління;
- використання методів економічного стимулювання;
- залучення та тісна співпраці з НУО, науковими структурами та іншими зацікавленими сторонами на всіх рівнях здійснення екологічного управління.

Ця подія стала початком обговорення та дослідження стану врядування в сфері охорони довкілля в Україні та перспектив його удосконалення.

Семінар з розробки методів оцінки ефективності управління

У серпні 2003 року відбувся семінар щодо методів оцінки ефективності управління, під час якого партнери проекту разом із провідними експертами у сфері аналізу екологічного врядування виробили методіку оцінки ефективності управління у сфері охорони довкілля та природокористування. Саме цією методикою користувалися експерти та представники регіонів, де впроваджувався проект, при здійсненні аналізу ефективності системи управління у визначеній сфері.

Експертне дослідження

Метою дослідження було визначення ефективності системи управління у сфері охорони довкілля та користування природними ресурсами в Україні на всіх її рівнях, у тому числі врахування соціальних та економічних аспектів при здійсненні управління в галузі охорони довкілля, а також екологічних вимог у соціально-економічному плануванні та управлінні у визначеній сфері.

Дослідження ситуації в галузі управління охороною довкілля та структури й ефективності природокористування здійснювали експерти:

- Зуєв Віталій, к.ю.н, Харківська міська громадська організація «ЕкоПраво-Харків»;
- Курикін Сергій, Міністр екології та природних ресурсів України у 2001–2002 роках;

- Микитюк Олександр, Програма Місцевих екологічних планів дій, ІСАР «Єднання»;
- Хлобистов Євген, Рада по вивченню продуктивних сил Національної академії наук України.

Для більш повного аналізу ситуації ВЕГО «МАМА-86» разом із Центром соціальних та політичних досліджень SOCIS провела в рамках проекту експертне опитування у п'яти містах України (Києві, Івано-Франківську, Одесі, Херсоні та Луганську), метою якого було виявлення перешкод, що стоять на шляху ефективного міжсекторіального співробітництва в екологічній сфері України, та розроблення заходів для їх подолання. У кожному місті було опитано по 20 експертів, які представляли керівний склад відповідних установ, організацій і підприємств та репрезентували п'ять категорій: чиновники державних установ екологічного профілю, представники органів місцевої влади, виробники, науковці та екологічна громадськість. За результатами проведеного аналізу було встановлено середній бал, на який експерти оцінюють ефективність системи управління в екологічній сфері, — 3,7 бали за десятибальною шкалою.

Регіональні круглі столи

Упродовж вересня—жовтня 2003 року в рамках проекту в Івано-Франківську, Луганську, Одесі, Херсоні та Києві відбулися регіональні круглі столи, які зібрали представників органів державної влади, наукових структур, громадських організацій та бізнесових кіл. Свою оцінку ефективності управління у сфері охорони довкілля та природо-користування надавали представники обласних управлінь екології та природних ресурсів, лісового господарства, водного господарства, рибінспекції, державних адміністрацій, а також прокуратури, обласних податкових адміністрацій, органів місцевого самоврядування, наукових та навчальних закладів, громадських організацій природоохоронного спрямування, в тому числі Голови громадських рад при обласних управліннях екології та природних ресурсів, а також представники виробничої сфери — керівники державних та приватних підприємств.

Дискусії були дуже активними та конструктивними, адже час їх проведення збігся із проведенням в Україні реформування Міністерства екології та природних ресурсів і створення на його базі Міністерства охорони навколишнього природного середовища України та Державного комітету природних ресурсів України.

У ході спільної роботи висвітлювалися причини недостатньої ефективності управління. На думку учасників круглих столів, основними з них ними є:

- відсутність у країні ефективних механізмів планування екополітики із залученням усіх зацікавлених сторін;
- часте реформування системи органів управління, в тому числі його центрального органу;
- заполітизованість структури;
- дублювання повноважень різними органами;
- подвійне підпорядкування деяких органів;
- відсутність механізму притягнення до відповідальності за прийняття екологічно-шкідливих управлінських рішень;
- розпорошеність контролюючих функцій між органами, що належать до різних структур;
- невідповідне матеріально-технічне забезпечення органів, що безпосередньо здійснюють управління чи залучені до його здійснення;
- брак кваліфікованих кадрів;
- недосконалість системи фінансування природоохоронної діяльності та інші.

З огляду на це, учасниками круглих столів були вироблені відповідні рекомендації, що, зокрема, включають:

- створення міцної законодавчої бази у сфері охорони довкілля та природокористування та забезпечення виконання існуючих законів у цій галузі;
- розробка концепції державного регулювання в галузі забезпечення екологічної безпеки, охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів, тобто створення базового закону — Екологічного кодексу України;
- внесення в законодавство механізму відповідальності за прийняття рішень, які негативно впливають на навколишнє середовище та здоров'я населення;
- покращення взаємозв'язку між регіональними Громадськими радами при обласних державних управліннях екології та природних ресурсів та Громадською радою при Міністерстві охорони навколишнього природного середовища України;
- створення консультативного органу — такого, як Екологічна Рада — на національному та регіональному рівнях, до складу якого увійшли б представники різних секторів суспільства: виконавчої та законодавчої влади, підприємств, бізнесу, громадськості, наукових та урядових закладів, правоохоронних органів, прокуратури, суду та релігії;

- створення системи екологічної освіти, просвіти та виховання на різних рівнях, починаючи з дошкільного та закінчуючи вищою освітою, а також охоплюючи населення та держслужбовців різних органів влади;
- надання більших повноважень органам місцевого самоврядування у вирішенні екологічних проблем та чіткий розподіл повноважень у сфері охорони навколишнього середовища між органами місцевого самоврядування та державними органами влади;
- приділення більшої уваги дотриманню засад Оргуської конвенції;
- забезпечення ефективного та цільового використання коштів із Фонду охорони навколишнього природного середовища України;
- створення незалежного Екологічного фонду, в розподілі коштів якого брали б участь представники влади, громадськості та підприємств;
- державна підтримка виробництва, що використовує передові екологічно дружні технології.

Обговорюючи питання ролі Міністерства як центрального органу державної виконавчої влади, більшість учасників дискусії висловлювали думку про необхідність відділення господарюючих та контрольних функцій щодо природних ресурсів. Стосовно функцій центрального органу у цій сфері, то, зокрема, було наголошено на необхідності надання новоствореному Міністерству охорони навколишнього природного середовища України таких основних функцій, як координація, контроль та законодавче регулювання, а також надвідомчої функції над усіма Комітетами природних ресурсів (лісових, водних, земельних тощо), а новоствореному Комітету природних ресурсів України — статусу структурного підрозділу Міністерства охорони навколишнього природного середовища України. Слід зауважити, що чималий подив та непогодження в учасників дискусій викликав факт віднесення до відома новоствореного Державного комітету природних ресурсів питань, що пов'язані із заповідною справою, і в той же час поза його віданням залишаються лісові, водні та інші ресурси України.

Важливо, що в ході роботи круглих столів було висловлено чимало конкретних пропозицій, втілення яких, на думку учасників, дозволить покращити функціонування системи управління у цій сфері.

Підсумковий круглий стіл «Екологічна демократія в Україні»

1 листопада 2003 року у м. Київ відбувся підсумковий круглий стіл «Екологічна демократія в Україні», що зібрав представників органів державної влади з регіонів, а саме, державних управлінь екології та при-

родних ресурсів в Одеській, Івано-Франківській та Луганській областях, наукових установ, НУО та бізнесових кіл з регіонів, що були залучені до здійснення проекту.

Під час круглого столу регіональні координатори проекту розповіли про основні результати круглих столів в Івано-Франківській, Луганській, Херсонській та Одеській областях та м. Київ, що проходили впродовж вересня—жовтня 2003 року. Експерти проекту зупинилися на основних рекомендаціях щодо покращення ефективності здійснення управління у сфері охорони довкілля та природокористування.

Основним питанням круглого столу стало обговорення проекту Звернення до Президента України щодо змін до Указу Президента України «Про заходи щодо підвищення ефективності державного управління у сфері охорони навколишнього середовища та використання природних ресурсів», ініціатива щодо розробки якого народилася та була підтримана в рамках проекту. В результаті проведеної дискусії учасники круглого столу дійшли висновку стосовно важливості такого звернення та його подання до Президента України, Кабінету Міністрів України та Міністерства охорони навколишнього природного середовища України.

Оскільки питання реформування Міністерства екології та природних ресурсів України стало одним із ключових під час реалізації проекту, учасники підсумкового круглого столу вирішили за необхідне розробити та подати до Мінприроди власний проект Положення про Міністерство охорони навколишнього природного середовища України. Розроблене положення включило в себе бачення усіх зацікавлених сторін, що були залучені до обговорення під час проекту, щодо функцій, ролі та значення центрального органу – Міністерства охорони навколишнього природного середовища. Воно було передане у Міністерство охорони навколишнього природного середовища для опрацювання і, по можливості, врахування при розробці офіційного проекту Положення про цей орган.

Підсумковий круглий стіл узагальнив та підбив підсумки всієї проведеної роботи в регіонах у рамках проекту.

Результати

У результаті здійснення проекту була проведена різностороння оцінка ефективності функціонування системи управління у сфері охорони довкілля та природокористування в Україні. До її здійснення були залучені фахівці — представники усіх зацікавлених сторін, зокрема, органів влади та місцевого самоврядування, наукових та бізнес структур, а також громадськості, як на національному, так і регіональному рівнях.

Такий підхід дозволив виявити багатосторонній погляд на проблеми у системі управління в екологічній сфері та шляхи їх подолання. Широкомасштабна дискусія з цього приводу дозволила привернути увагу до цієї проблеми, а також виробити рекомендації щодо підвищення ефективності системи управління охороною довкілля та природо-користуванням в Україні.

Важливим результатом діяльності проекту стала підготовка та направлення звернення до Президента України, Прем'єр-Міністра України та Міністра охорони навколишнього природного середовища України щодо необхідності внесення змін до Указу Президента України «Про заходи щодо підвищення ефективності державного управління у сфері охорони навколишнього середовища та використання природних ресурсів». Запропоновані пропозиції, зокрема, стосуються необхідності зміни назви новоствореного Комітету природних ресурсів України на «Державний Комітет з надрокористування», оскільки безпосередня компетенція новоутвореного Держкомітету у сфері природокористування фактично поширюється лише на вивчення і раціональне використання надр, а також повернення Державної служби заповідної справи до складу реорганізованого Міністерства охорони навколишнього природного середовища України. Крім того, в листі йдеться про необхідність віднесення Держкомітетів, відповідальних за використання різних видів природних ресурсів (Держкомліс, Держкомзем, Держкомводгосп, а також новоутворений Держкомітет), до сфери безпосередньої координації Міністерства, що відповідає Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища».

Учасники дискусій дійшли до згоди щодо основних функцій центрального органу у сфері охорони довкілля — Міністерства, на основі чого було розроблено Положення про Міністерство охорони навколишнього природного середовища. Ця ініціатива виявилася дуже слушною та корисною з огляду на її співпадіння у часі із реформуванням центральних органів влади у цій сфері. Розроблене положення було надіслане на опрацювання відповідальним за підготовку офіційного Положення структурам.

Проект також заклав основу для нових ініціатив, спрямованих на підвищення ефективності природоохоронної діяльності держави, зокрема, виникла ініціатива з розробки пілотного проекту щодо зменшення шкідливого впливу на довкілля Бурштинської ТЕС з використанням схеми екологічної конверсії зовнішнього боргу країни — механізму, якому, на думку багатьох експертів, належить відіграти важливу роль у вирішенні екологічних проблем держави.

УКАЗ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

Про заходи щодо підвищення ефективності державного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів

З метою подолання негативних тенденцій у сфері охорони навколишнього природного середовища, використання і відтворення природних ресурсів, розвитку мінерально-сировинного комплексу, підвищення ефективності державного управління, вдосконалення системи координації і контролю за діяльністю органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій у цій сфері та відповідно до пункту 15 частини першої статті 106 Конституції України **постановляю:**

1. Реорганізувати Міністерство екології та природних ресурсів України в Міністерство охорони навколишнього природного середовища України та Державний комітет природних ресурсів України.

2. Установити, що:

Міністерство охорони навколишнього природного середовища України є спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища, екологічної безпеки, а також гідрометеорологічної діяльності;

Державний комітет природних ресурсів України є спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з геологічного вивчення та забезпечення раціонального використання надр, а також топографо-геодезичної та картографічної діяльності та заповідної справи.

3. Внести такі зміни до указів Президента України:

1) у Схемі організації та взаємодії центральних органів виконавчої влади, затвердженій Указом Президента України від 15 грудня 1999 року № 1573 (зі змінами, внесеними Указами від 14 липня 2000 року № 902, від 27 серпня 2000 року № 1031, від 23 жовтня 2000 року № 1159, від 5 грудня 2000 року № 1303, від 5 червня 2001 року № 405, від 7 серпня 2001 року № 603, від 21 серпня 2001 року № 724, від 13 вересня 2001 року № 836, від 29 вересня 2001 року № 907, від 8 листопада 2001 року № 1056, від 22 листопада 2001 року № 1132, від 14 грудня 2001 року

№ 1213, від 27 грудня 2001 року № 1265, від 5 березня 2002 року № 212, від 16 березня 2002 року № 259, від 29 серпня 2002 року № 780, від 18 вересня 2002 року № 834, від 1 жовтня 2002 року № 887, від 11 грудня 2002 року № 1153, від 31 січня 2003 року № 54, від 15 липня 2003 року № 700 і від 31 липня 2003 року № 772):

у розділі I абзац «Міністерство екології та природних ресурсів України» замінити абзацом такого змісту:

«Міністерство охорони навколишнього природного середовища України»;

у розділі II після абзацу «Державний комітет України з питань житлово-комунального господарства» доповнити абзацом такого змісту:

«Державний комітет природних ресурсів України»;

2) абзац п'ятий статті 3 Указу Президента України від 17 лютого 2003 року № 134 «Про заходи щодо створення єдиної системи державної реєстрації земельних ділянок, нерухомого майна та прав на них у складі державного земельного кадастру» виключити.

4. Кабінету Міністрів України:

1) у двомісячний строк:

підготувати та подати в установленому порядку проекти положень про Міністерство охорони навколишнього природного середовища України та Державний комітет природних ресурсів України;

визначити перелік підприємств, установ та організацій, які передаються з управління Міністерства екології та природних ресурсів України в управління Міністерства охорони навколишнього природного середовища України та Державного комітету природних ресурсів України, і здійснити заходи щодо їх передачі;

здійснити заходи щодо передачі з управління Міністерства екології та природних ресурсів України в управління Міністерства охорони навколишнього природного середовища України та Державного комітету природних ресурсів України відповідного майна для забезпечення діяльності цих органів;

затвердити граничну чисельність працівників Міністерства охорони навколишнього природного середовища України та Державного комітету природних ресурсів України в межах граничної чисельності працівників Міністерства екології та природних ресурсів України та видатків, передбачених Державним бюджетом України на 2003 рік на його утримання, а також вирішити інші питання, пов'язані із забезпеченням функціонування новостворених органів;

подати в установленому порядку пропозиції щодо внесення змін до нормативно-правових актів, що впливають із цього Указу;

привести свої рішення у відповідність із цим Указом.

2) забезпечити в установленому порядку:

передачу Державному комітету природних ресурсів України повноважень з управління державними корпоративними правами Національної акціонерної компанії «Надра України» та укладення відповідного договору доручення;

передачу до складу Державного комітету природних ресурсів України Державної служби геодезії, картографії та кадастру, Державної служби заповідної справи та Державної геологічної служби, внесення відповідних змін до положень про них;

передачу з управління Міністерства фінансів України в управління Державного комітету природних ресурсів України Державного геологічного центру України, передбачивши закріплення за Державним комітетом природних ресурсів України відповідних функцій;

3) під час розроблення проектів законів про Державний бюджет України на 2004 та наступні роки передбачати збільшення фінансування геологорозвідувальних робіт не менше ніж на 20 відсотків щорічно.

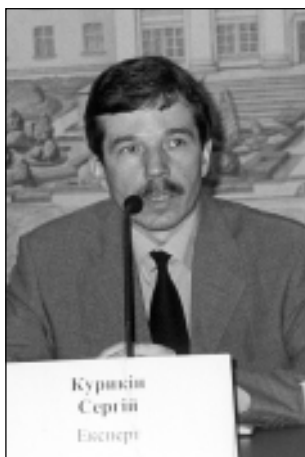
5. Визнати таким, що втратив чинність, Указ Президента України від 29 травня 2000 року № 724 «Питання Міністерства екології та природних ресурсів України» (зі змінами, внесеними Указом від 25 квітня 2002 року № 378).

Президент України

Л. КУЧМА

м. Київ, 15 вересня 2003 року
№ 1039/2003

ДО ПИТАННЯ ВДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІННЯ ОХОРОНОЮ ДОВКІЛЛЯ ТА ВИКОРИСТАННЯМ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ



Сергій Курикін,
Міністр екології
та природних ресурсів
України
у 2001–2002 роках

1. Завдання і зміст сучасної екологічної політики в Україні

Екологічна політика — це концептуально цілісна сукупність видів і форм суспільної діяльності, спрямованої на збереження природного середовища існування людини, гармонізацію взаємовпливів суспільства і довкілля.

Така гармонізація має здійснюватися шляхом практичного впровадження принципів сталого розвитку. На жаль, в Україні сталий розвиток і все, що з ним пов'язане, досі сприймається більшою частиною суспільства як абстракція, а на рівні істеблішменту позбавляється екологічної складової, вихолощується до рівня забезпечення безкризовості соціально-економічних процесів. Тим часом, ефективність регульованих державою ринкових відносин прямо зале-

жить від підтримання балансу між техногенним навантаженням на довкілля і здатністю середовища до самовідновлення, а перспектива довгострокового суспільного прогресу тісно пов'язана із впровадженням тези «Лише екологічно безпечно є економічно вигідним» як загального засадового принципу господарської діяльності.

Таким чином, ефективна природоохоронна політика має і мусить здійснюватися, передусім, у контексті соціально-економічних перетворень, спрямованих на забезпечення сталого розвитку. При цьому прямі природоохоронні заходи не замінюють, а органічно доповнюють екологічно сприятливий режим господарювання. Рекультивация земель, очищення водойм, відновлення лісів тощо не тільки сприяють реставрації довкілля, але й створюють базу для подальшої екологічно

збалансованої економічної діяльності. Кошти, спрямовані на попередження деградації природного середовища, слід розглядати не як безповоротні й малопродуктивні видатки, а як опосередковані інвестиції.

Екологічна безпека має бути віднесена до найсуттєвіших критеріїв оцінки рівня розвитку. Зв'язок соціальних та природоохоронних чинників є безпосереднім. Видатки на усунення негативних наслідків техногенного впливу на природне середовище, незбалансованої господарської діяльності завжди перевищують вкладення, що необхідні для їхнього попередження. У підсумку, витрати на ліквідацію аварій, промислового забруднення тощо покриваються коштами, які слід було б витратити на соціальні потреби чи інвестувати у розвиток екологічно безпечних виробництв. Важливим чинником екологічної безпеки є беззастережне дотримання заборони на ввезення радіоактивних і токсичних відходів, впорядкування існуючих сховищ і звалищ відповідно до санітарно-екологічних вимог та міжнародного досвіду, скорочення їхньої кількості і площ у процесі налагодження ефективної переробки.

Демографічна криза, висока захворюваність і смертність громадян є похідними від системної кризи, що її переживає українське суспільство. Бідність робить людину більш вразливою і чутливою до дії негативних екологічних чинників. Незаможні верстви населення, не маючи можливості вибору місця проживання, належного облаштування житла, здійснення профілактики захворювань, повноцінного відпочинку, харчування тощо, значно сильніше за представників середнього класу відчують наслідки ураження довкілля. Соціальні диспропорції, в свою чергу, блокують переорієнтацію необхідної частини суспільних ресурсів на попередження екологічних негараздів і формування (підтримання) екологічно сприятливих умов існування людини. Ігнорування необхідності комплексного розв'язання екологічних і соціальних проблем сьогодення, взаємозв'язку соціально-економічних та природоохоронних чинників загрожує необоротністю процесів занепаду.

Обов'язок держави й усіх секторів суспільства докладати зусиль до попередження ушкоджень довкілля, техногенних катастроф, активно сприяти формуванню стратегії збалансованого розвитку країни, а не обмежуватися фіксацією екологічних негараздів.

Ключовим чинником санації господарської системи та якісної зміни екологічного стану України є реструктуризація економіки. Лише за умови зміни співвідношення галузей господарства, великих, середніх та малих підприємств із різким зростанням питомої ваги приватної власності можна оптимізувати господарську систему, переорієнтувати її на забезпечення потреб населення і зробити чутливою до впливу податкових та інших економічних інструментів. Податкова та бюджетна

політика держави є регуляторами ринкової економіки й узгодження економічних та природоохоронних інтересів.

У сучасних умовах слід як аксіому сприймати ту обставину, що ресурс безповоротного споживання фактично вичерпано, а виробничий і науково-технічний потенціал суспільства за допомогою відповідних економічних та законодавчих інструментів має спрямовуватися на мінімізацію споживання первинних природних ресурсів, на забезпечення їхньої оборотності (рециклювання).

Таким чином, сучасна екологічна політика повинна мати інтегрований характер, що означає необхідність присутності природоохоронної складової, екологічних орієнтирів та пріоритетів у всіх сферах діяльності будь-яких відомств та установ, а також підприємств незалежно від форми власності, забезпечення відповідних активних міжсекторальних зв'язків. Інтегрована екологічна політика є ключовим елементом стратегії сталого розвитку як на національному, так і на міжнародному рівні.

Всесвітній самміт зі сталого розвитку в Йоганнесбурзі (серпень—вересень 2002 року) дав потужний імпульс до форсованого впровадження скоординованих національних та міжнародних ініціатив системного характеру, спрямованих на формування умов і засад сталого розвитку. Основним підсумком Йоганнесбурзьких переговорів став безпрецедентно деталізований «План дій», що відобразив саму десятирічну еволюцію ідеї сталого розвитку, засвідчив трансформацію загальної концепції, відображеної в рішеннях Конференції ООН з довкілля і розвитку 1992 року, на спрямовуючі настанови глобальної ваги із практично обґрунтованими механізмами імплементації. «План дій» є прагматичним документом, що містить широкий перелік завдань та способів і механізмів їхньої реалізації.

Самміт розширив спектр пріоритетів діяльності, спрямованої на впровадження принципів сталого розвитку, співвідносячи їх із викликами сучасності, продемонстрував поглиблення розуміння взаємозалежностей та взаємовпливів соціально-економічних та екологічних чинників і процесів. Суттєвим і позитивним підсумком як самого самміту, так і кількарічної попередньої підготовчої роботи є встановлення термінів досягнення окремих найважливіших цільових показників якісних змін соціального і природного середовища (розширення доступу до ресурсів питної води, зниження рівня забруднення довкілля хімічними речовинами, забезпечення біорізноманіття тощо). Відображення у підсумковому документі інтересів країн із перехідною економікою в контексті довгострокових зобов'язань світового співтовариства засвідчує особливу актуальність «Плану» для України (принагідно відзначимо, що і включено відповідні положення до

остаточного варіанту тексту за безпосередньої участі української делегації). У звіті Міністерства екології та природних ресурсів про участь представників Мінекоресурсів у роботі самміту цілком обґрунтовано підкреслювалося, що політика сталого розвитку відповідає інтересам України і мусить розглядатися як ефективний механізм оптимізації та підвищення ефективності реалізації стратегії соціально-економічного реформування. Ідеологія сталого розвитку має стати методологічною основою, стрижневим елементом політичної платформи Уряду.

Однак на рівні як практичної діяльності, так і вироблення політичних рішень ставлення до розробки і впровадження стратегії сталого розвитку залишається формальним, створення і зміцнення міжсекторальних зв'язків ускладнюється політичною інерцією та бідністю наявної методологічної бази. Сприйняття ж екологічної політики як такої не піднімається до її усвідомлення як визначально важливого, центрального компоненту стратегії сталого розвитку. Натомість, екологічна політика для широкого загалу і більшості урядовців досі залишається особливим комплексом певних принципів і заходів, що спрямовані не на забезпечення життєво важливих об'єктивних глобальних потреб, а на обслуговування певної сфери діяльності, здійснюється поза соціально-економічним контекстом, обтяжує суспільство додатковими обмеженнями і зобов'язаннями, реалізується вимушено, а забезпечується залишково. Відповідно й профільне міністерство сприймається, фактично як галузеве, хоча його сфера відповідальності не є виокремленою і аж ніяк не може вважатися «галуззю».

«Природа» такого ставлення до природоохорони пояснюється, насамперед, інерцією екстенсивного підходу до господарювання, властивого тоталітарному соціалістичному устроєві, проте успадкованого сучасною вітчизняною системою ринкових відносин із псевдопрозорими демократичними механізмами.

Характер, наповнення і спрямованість національної екологічної політики визначають способи й механізми державного управління охороною довкілля, а основним критерієм оцінки його ефективності є відповідність практикованих підходів принципам сталого розвитку.

2. Суб'єкти та механізми процесів формування екологічної політики та здійснення управління охороною довкілля в Україні

Від часу набуття Україною державної незалежності представники неурядових організацій, незалежні експерти вказують на відносно низьку ефективність національної екологічної політики. Попри актив-

ний міжнародний обмін досвідом, участь України в численних дво- та багатосторонніх міжнародних природоохоронних проектах, програмах (зокрема, таких тривалих і масштабних, як україно-канадська), а також у процесі «Довкілля для Європи», ратифікацію ряду важливих багатосторонніх міжнародних договорів, формування і розвиток екологічної політики не відрізняються належним динамізмом, а практичні наслідки реалізації місцевих, регіональних та національних природоохоронних заходів не призводять до суттєвого поліпшення загального стану довкілля в Україні. Філософія сталого розвитку і відповідні теоретичні та методологічні напрацювання в сфері охорони довкілля дивним чином співіснують із приземлено-архаїчними стереотипами суспільної свідомості рівня індустріальної доби. Причини такого стану справ полягають, з одного боку, в недосконалості засад формування екологічної політики, що в своєму практичному втіленні залишається відірваною від чинників сталого розвитку, а взаємодія самих цих чинників не детермінована національною стратегією сталого розвитку. З іншого боку, постійність і непослідовність процесів реформування системи виконавчої влади суттєво ускладнює (а почасти й унеможлиблює) їхню ефективну співпрацю.

Проте незалежно від загальних умов і співвідносності чинників впливу на процеси формування екологічної політики та здійснення державного управління в сфері природоохорони та природокористування визначально важлива роль і відповідальність лягають на уповноважений центральний орган виконавчої влади (нині — Міністерство охорони навколишнього природного середовища України). Виходячи із сукупності викладених вище міркувань, підкреслимо однак, що воно має бути основною координуючою ланкою, але не зможе забезпечити успіх впровадження державної екологічної політики за пасивно-споживацької і споглядальної позиції інших суб'єктів процесу. Ця обставина, на жаль, позначається і на ефективності роботи самого Міністерства, і на підходах до вдосконалення нормативно-правової бази природоохоронної діяльності.

Міністерство охорони навколишнього природного середовища було створене у 1991 році і стало правонаступником Державного комітету охорони природи УРСР. За час існування воно пережило ряд суттєвих і суперечливих трансформацій, котрі відображали як еволюцію розуміння зв'язку і факторів, що впливають на стан довкілля, так і зміни політичної кон'юнктури.

На початковому етапі свого існування новоутворений центральний орган виконавчої влади відіграв принципово важливу роль у формуванні основ нормативно-правової бази незалежної України в сфері своєї

відповідальності, адаптуючи до національних умов міжнародний досвід і сприймаючи домінуючі глобальні тенденції розвитку менеджменту навколишнього середовища. Свідченням цього була, зокрема, участь української делегації, до складу якої входили Голова ВР України І. Плющ та Міністр охорони навколишнього природного середовища Ю. Щербак, у Конференції ООН з довкілля і розвитку, що відбулася у Ріо-де-Жанейро в червні 1992 року. Продуктивно розвивалися й двосторонні міжнародні партнерські зв'язки, зокрема зі спорідненим федеральним Міністерством Німеччини.

Саме наслідування специфічної німецької моделі управління в сфері охорони довкілля призвело до реорганізації Міністерства на Міністерство охорони навколишнього природного середовища *та ядерної безпеки* (відповідне Положення було затверджене Указом Президента № 120 від 10.02.1995 року).

Енергетична галузь має безпосередній і критично важливий вплив на стан довкілля, і міркування, що спонукали до передачі функцій ядерного регулювання в пост-Чорнобильській Україні до компетенції Міністерства, є зрозумілими. Зрештою, подібні моделі, що забезпечують (чи мають забезпечувати) екологічний контроль над потенційно небезпечною для стану довкілля сферою людської діяльності, не є суто німецьким феноменом і відомі в світовій практиці. Скажімо, в Данії, де АЕС відсутні, Міністерство довкілля тривалий час опікувалося всією енергетикою, і саме завдяки цій обставині країна стала визнаним лідером у практичному впровадженні використання відновлюваних джерел енергії (насамперед, вітру) частка яких у національному енерговиробництві сягає нині майже 15 %. Широку компетенцію в питаннях ядерної енергетики має нині, наприклад, Міністерство довкілля в Словенії. Втім, у кожній країні сфера компетенції центрального органу, що несе основну відповідальність за стан довкілля, формується відповідно до національної специфіки й потреб (так, наприклад, у Молдові Міністерство здійснює управління комунальним господарством). Однією з національних особливостей України другої половини 1990-х років була (і почасти зберігається досі) проблема реформування енергетичної галузі, оптимізації її структури, запровадження ринкових механізмів її функціонування. Крім того, підготовка рішення про закриття Чорнобильської АЕС до кінця 2000 року на виконання міжнародних зобов'язань України здійснювалася «в пакеті» з питанням про добудову четвертого реактора Рівненської та другого реактора Хмельницької АЕС як компенсуючих потужностей. За таких умов, з урахуванням неспіввідносності критеріїв оцінки роботи енергетичної галузі, що ними послуговуються енергетики та екологи, постало питання про виокремлення органу, що здійснює ядерне регулювання, з метою під-

вищення його ефективності та забезпечення послідовності процесів галузевого реформування. Відповідно, у 2000 році на основі Державної Адміністрації ядерного регулювання було створено окремий спеціально уповноважений орган державного управління — Держкомітет з ядерного регулювання. Після остаточного врегулювання питань розподілу функцій Міністерству в рамках його компетенції з питань радіаційної безпеки (іншими словами, з питань впливу іонізуючого випромінювання на довкілля) залишено розробку і впровадження державних програм, участь у розробці норм, правил та стандартів, планування і реалізації заходів попередження і реагування на надзвичайні ситуації, здійснення державного контролю.

У реальних умовах розвитку господарської системи країни такі кроки можна вважати доцільними, однак самі ці умови формувалися без жодного зв'язку із принципами сталого розвитку, що є черговим аргументом на користь тези про вихолощеність сприйняття самого поняття сталого розвитку в сучасній Україні. Наявність терміну «сталий розвиток» в урядовій фразеології та деяких документах не означає нині готовності до системних дій щодо його забезпечення. У контексті ставлення до ядерної енергетики декларативність намірів переходу на засади сталого розвитку впливає не лише з усвідомлення масштабів можливих катастроф, від яких не застраховані найсучасніші АЕС, але й, насамперед, з високої ресурсоемності галузі, реальної собівартості генерованої нею енергії, постійного негативного впливу на водне й повітряне середовище, невирішеності проблем, пов'язаних із ядерними відходами та демонтажем реакторів, що вичерпали технічний ресурс, тощо. Ці обставини роблять атомну енергетику несумісною із нормами сталого розвитку, а пануючу в Україні тезу про її безальтернативність — несумісною із декларованою готовністю дотримання рішень, прийнятих у Ріо та Йоганнесбурзі.

Трансформації Міністерства в 1999—2000 роках не обмежилися виключенням із його компетенції питань ядерного регулювання. В рамках адміністративної реформи, спрямованої на скорочення кількості центральних органів виконавчої влади та оптимізацію розподілу їхніх функцій з метою підвищення ефективності всієї системи державного управління, Міністерство стало правонаступником Комітету з питань геології та використання надр, Комітету з питань гідрометеорології, Головного управління геодезії, географії та кадастру, Державної комісії у справах випробувань і реєстрації засобів захисту та регуляторів росту рослин і добрив, що раніше підпорядковувалися безпосередньо Кабінетові Міністрів. Відтак суттєво розширилось і коло завдань Міністерства. Згідно з Указом Президента № 724 від 29 травня 2000 року Міністерство забезпечувало реалізацію державної політики в сфері

охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів (землі, надр, підземних і поверхневих вод, атмосферного повітря, лісів та іншої рослинності, тваринного світу, морського середовища та природних ресурсів територіальних вод, континентального шельфу і виключної — морської — економічної зони України), екологічної та, в межах своєї компетенції, радіаційної безпеки, а також гідрометеорологічної, топографо-геодезичної та картографічної діяльності, *створення екологічних передумов для сталого розвитку України*. Міністерство мало здійснювати *комплексне управління та регулювання* в сфері охорони навколишнього природного середовища, екологічної безпеки, раціонального використання і відтворення природних ресурсів, гідрометеорологічної, топографо-геодезичної та картографічної діяльності, здійснювати державний контроль за додержанням відповідного законодавства, координувати відповідну діяльність центральних і місцевих органів виконавчої влади, забезпечувати організацію та здійснення державної екологічної експертизи тощо. Хоча Державні Комітети з лісового й водного господарства, а також із земельних ресурсів не ввійшли до складу Міністерства, проте на Міністерство було покладено функцію координатора їхньої діяльності та головного розпорядника бюджетних коштів.

Було змінено і саму назву Міністерства — на Міністерство екології та природних ресурсів (Мінекоресурсів). Попри невдалу назву (екологія є науковою дисципліною, а не сферою адміністративного регулювання, а завдання захисту довкілля ширші за власне екологічні), реорганізований спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів мав відігравати принципово нову роль. Включення до його компетенції питань управління природно-ресурсним блоком стало кроком до реального впровадження принципів екологічно збалансованого господарювання. Вперше за всю історію існування Міністерства воно набуло повноважень, що дозволяли відігравати не дорадчу, а вирішальну роль у формуванні ініціатив, спрямованих на забезпечення перспектив сталого розвитку країни. При цьому Міністр за посадою виконував також функції заступника Голови Національної Комісії зі сталого розвитку, очолюваної одним із Віце-прем'єр-міністрів (в Уряді А. Кінаха — Першим).

Важливим чинником реалізації потенціалу Міністерства та ефективності впровадження екологічної політики в цілому є спосіб внутрішньої організації роботи Кабінету Міністрів. Оптимізація міжвідомчих зв'язків Мінекоресурсів здійснювалася досі, переважно, методом «спроб і помилок». Зокрема, в Уряді, очолюваному в лютому 2000 — травні 2001 року В. Ющенком, куратором Міністерства був Віце-прем'єр-міністр з питань АПК, а сам Міністр екології входив до складу Урядового комітету

з аграрної політики, що зумовлювало невиправдано звужений, «галузевий» підхід, ускладнювало необхідні широкі міжгалузеві зв'язки і взаємодію.

Натомість за перебування на посаді Прем'єр-міністра А. Кінаха (травень 2001 — листопад 2002 років) взаємодію із Мінекоресурсів координував Перший Віце-прем'єр-міністр, а Міністерство входило до Урядового комітету, що об'єднував також Міністерство з надзвичайних ситуацій, Мінпаливенерго, Міністерство промислової політики, Міністерство транспорту, Держкомітет з енергозбереження та ряд інших відомств, що безпосередньо впливають на стан довкілля. За такої організації роботи створювалися сприятливі передумови для впровадження принципів сталого розвитку, безпосереднього врахування екологічних вимог на стадії попереднього розгляду проектів нормативно-правових актів, що регулюють питання господарської діяльності.

Свідченням ефективності такої організації роботи може слугувати, наприклад, підготовка Постанови КМ щодо будівництва Ташлицької ГАЕС. Питання добудови гідроакумулюючої електростанції на річці Південний Буг набуло широкого резонансу кілька років тому, являючи собою хрестоматійний приклад несумісності пріоритетності забезпечення інтересів господарювання із захистом довкілля. Введення ГАЕС в дію на повну розрахункову потужність призводило до неминучого затоплення унікальних природоохоронних територій заповідника «Гранітно-степове Побужжя». Потреба ж компенсації пікових навантажень енергосистеми та величезні обсяги раніше вкладених у будівництво коштів спонукали енергетиків наполягати на її використанні. Компромід було досягнуто саме в рамках діяльності згаданого вище Урядового Комітету: у схваленому ним проекті Постанови Кабінету Міністрів погоджувалася добудова і введення в експлуатацію трьох із шести запроєктованих агрегатів, робота яких не вплине на рівень існуючого Олександрівського водосховища, а, отже, й не завдасть шкоди екосистемам. Питання ж можливості добудови решти енергоблоків має в перспективі, згідно Постанови, вирішуватися виключно з урахуванням наслідків для навколишнього природного середовища та досвіду експлуатації перших трьох. У практиці діяльності українських урядових структур це є рідкісним прикладом компромісу природоохоронних та економічних інтересів.

Іншим прикладом ефективності описаної вище організації міжвідомчої взаємодії могло б слугувати створення за рішенням Першого Віце-прем'єр-міністра робочої групи з опрацювання екологічно прийнятних варіантів прокладання судноплавного каналу Дунай — Чорне море. Саме завдяки широкій компетенції згаданого Урядового

комітету пропозицію створення нового суднового ходу через гирло Бистре — абсолютно заповідну зону Дунайського біосферного заповідника — було піддано всебічному аналізу і, всупереч наполяганням Міністерства транспорту, прийняття рішення було відкладено до висновків згаданої вище спеціальної робочої групи, котра розглядала три альтернативні варіанти будівництва, що не загрожували шкодою довкіллю, проте були значно дорожчими. На жаль, зміна Уряду призвела до фактичної зупинки розгляду альтернативних варіантів, і нині перспектива будівництва через гирло Бистре стала реальністю.

Принагідно зазначимо, що перебіг подій навколо створення каналу Дунай — Чорне море прекрасно відображає глибину міжвідомчих суперечностей, котрі загалом не мають права на існування в умовах, коли сталий розвиток на ділі, а не в деклараціях є національним пріоритетом, а з іншого боку — дає уявлення про практиковані методи подолання суперечностей між екологічними інтересами та економічною доцільністю (досить сумнівною в даному випадку). Адже українська влада пішла шляхом підготовки зміни статусу територій, що їх планується використати для потреб будівництва. Тим часом, природні комплекси й об'єкти гирла Бистре, в якому пропонується збудувати канал, характеризуються високим рівнем різноманіття рослинного і тваринного світу (понад 5 тисяч видів!) та ландшафтів. Кілійське гирло — останнє природне гирло дельти Дунаю, де збереглася вільна течія та природне середовище, що відображає процеси природного розвитку дельти. Судноплавний канал розбіє територію заповідника на дві частини, що суттєво зменшить можливості міграції живих організмів, негативно впливатиме на гідрологічний і гідрохімічний режими, в результаті чого загинуть найбільш цінні біотопи риб, комах та водоплавних птахів.

Будівництво та наступна експлуатація глибоководного суднового ходу Дунай — Чорне море через зону абсолютного заповідання Дунайського біосферного заповідника (ДБЗ) суперечать вимогам чинного національного та міжнародного законодавства. Зміна режиму і переведення території абсолютного заповідання у зону антропогенних ландшафтів фактично стане скасуванням існуючого статусу ДБЗ, що може проводитися лише у разі втрати ним природоохоронної цінності відповідно до статей 51—54 Закону України «Про природно-заповідний фонд України». Крім прямої шкоди ДБЗ, такими діями буде створено небезпечний прецедент, що загрожуватиме майбутньому всього природно-заповідного фонду.

Пропонована прихильниками проекту будівництва через гирло Бистре зміна меж заповідника усуне правові перешкоди і позбавить Мінекоресурсів деяких формальних підстав для негативного висновку

екологічної експертизи навіть в разі, якщо воно виявить послідовну політичну волю і керуватиметься виключно природоохоронними інтересами. Діючи за потворним принципом: «Нема заповідника – нема й проблеми», – держава відверто профанує справу охорони довкілля.

Іншим яскравим прикладом жорстких міжвідомчих суперечностей, превалювання індустріальних цінностей над екологічними, відсутності спільних для різних органів влади орієнтирів і критеріїв сталого розвитку є «повзучий» кількарічний конфлікт між Мінекоресурсів та Мінпаливенерго щодо індексації зборів за забруднення навколишнього середовища.

Збір є важливим економічним інструментом природоохорони, слугує основним джерелом надходжень до Державного фонду охорони навколишнього природного середовища. Нормативи збору було встановлено ще 1996 року, і відтоді, незважаючи на інфляцію, вони не індексувалися, що призводило до поступового зменшення реальної ваги збору в собівартості продукції. Частка збору у валових витратах виробництва та обігу різних галузей складає від 0,0001 % до 3,36 % максимум, а для переважної більшості підприємств не перевищує 1 %. Тож 2001 року Мінекоресурсів поставило питання про індексацію у 2,76 рази, маючи на меті приведення нормативів у реальному грошовому вираженні до рівня 1996 року. Попри обґрунтованість такого підходу, він зустрів різку протидію з боку підприємств гірничо-видобувної і паливно-енергетичної галузей, комунального господарства тощо. Мінпаливенерго, що є одним із найбільших забруднювачів (а відтак і одним з найбільших платників зазначеного збору), виявилось і найжорсткішим опонентом індексації навіть після того, як заперечення інших відомств було знято в переговорному процесі. При цьому Мінпаливенерго ігнорувалась і та обставина, що лише у 2002 році в рамках окремої програми його підприємствами на потреби технічного переозброєння з метою зменшення обсягів шкідливих викидів (а отже, в підсумку, зменшення виплат за забруднення) було одержано з Державного фонду охорони навколишнього природного середовища 6 мільйонів гривень або майже 10 % усіх надходжень. Підсумком майже дворічних (!) міжвідомчих дискусій стало попереднє узгодження індексації в 1,5 рази, що скоріше символізує політичний компроміс, ніж засвідчує наявність політичної волі до дотримання загальноприйнятого в сучасному світі принципу «Забруднювач платить», що відіграє не стільки карально-фіскальну роль, скільки слугує стимулятором вдосконалення виробничих процесів і технологій в ім'я захисту довкілля.

Повертаючись до питання засад організації ефективної внутрішньо-урядової міжвідомчої природоохоронної взаємодії відзначимо, що в Кабінеті В. Януковича, за вельми специфічного розподілу функцій

(Перший Віце-прем'єр-міністр є водночас Міністром фінансів) куратором Мінекоресурсів став Віце-прем'єр-міністр з питань паливно-енергетичного комплексу, що є кроком назад у справі забезпечення ефективності генерування і впровадження адекватної екологічної політики в контексті забезпечення перспектив сталого розвитку.

Негативний вплив такого підходу посилюється алогічними змінами способу взаємодії Мінекоресурсів із Держкомітетами із земельних ресурсів, лісового та водного господарства. Вольовими рішеннями Президента і КМ, що були ініційовані зацікавленими відомствами, вже на початку 2002 року їх було виведено зі сфери координації Мінекоресурсів, що різко зменшило ефективність зусиль щодо ефективного управління природними ресурсами і реалізації генерованих Міністерством підходів стосовно формування засад сталого розвитку.

Про наявність загрозливої тенденції послаблення впливу Міністерства свідчить і остання його реорганізація. В розвиток рекомендацій Ради національної безпеки та оборони України від 6 червня 2003 року, 15 вересня 2003 року було видано Указ Президента України за № 1039/2003 «Про заходи щодо підвищення ефективності державного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів», відповідно до якого Міністерство екології та природних ресурсів реорганізовується і на його основі створюються два центральні органи виконавчої влади: Міністерство охорони навколишнього природного середовища як спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища, екологічної безпеки та гідрометеорологічної діяльності та Державний комітет природних ресурсів України як спеціально уповноважений орган виконавчої влади з геологічного вивчення та забезпечення раціонального використання надр, а також топографо-геодезичної та картографічної діяльності та заповідної справи.

Указ видано в розвиток рекомендацій РНБОУ від 6 червня 2003 року, що містять негативну оцінку ефективності управління вітчизняними мінерально-сировинним ресурсами, зокрема стану ліцензійної діяльності. Принагідно слід зазначити, що така оцінка є, щонайменше, дискусійною, оскільки проблеми в сфері ліцензування надрокористування мають, насамперед, законодавчу природу, тож не можуть бути вирішені змінами адміністративного характеру. За цих умов саме по собі створення Держкомітету жодним чином не може поліпшити стан справ із додержанням вимог природоохоронного законодавства на підприємствах видобувних галузей, забезпечити виконання спеціальних екологічних умов, що містяться в ліцензіях на надрокористування, забезпечити баланс екологічних та виробничих інтересів тощо.

Тим часом, зазначений Указ охоплює коло питань, що далеко виходить за межі сфери надкористування, й аналіз його положень виявляє ряд суттєвих недоліків, що можуть спричинити до негативних тенденцій у сфері охорони довкілля.

Перед Держкомітетом ставляться завдання виробничого характеру, про що свідчить і сама його назва, і факт передачі йому повноважень з управління державними корпоративним правами Національної акціонерної компанії «Надра України». Сполучення цих функцій із управлінням заповідною справою є штучним і шкідливим, оскільки завдання збереження природної різноманітності ландшафтів, генофонду тваринного і рослинного світу, підтримання екологічного балансу, що, згідно Закону України «Про природно-заповідний фонд», є метою створення об'єктів ПЗФ, не можуть ефективно здійснюватись у контексті вирішення завдань приросту мінерально-сировинної бази, тим більше підпорядковуватися певним господарським інтересам.

Відповідно до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» (ст. 20) керівництво заповідною справою належить до компетенції спеціально уповноваженого органу центральної влади в галузі охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів («з питань екології та природних ресурсів» в іншому формулюванні, що присутнє в тексті тієї ж статті Закону), що ним залишається Міністерство, а не «спеціально уповноважений центральний орган *«з геологічного вивчення та раціонального використання надр...»*.

Згідно зі статтею 11 Закону України «Про природно-заповідний фонд» від 1992 року, «спеціально уповноваженим органом державного управління в галузі організації, охорони та використання природно-заповідного фонду є *центральної орган виконавчої влади в галузі охорони навколишнього природного середовища*», яким відповідно до згаданого Указу Президента є реорганізоване Міністерство, проте аж ніяк не Держкомітет.

При цьому слід підкреслити, що в питаннях управління біо-ресурсами, охорони рідкісних і таких, що перебувають під загрозою зникнення, видів тваринного та рослинного світу, ведення Червоної книги України, що принципово важливо для розвитку природно-заповідної справи, Держкомітет не має ніякої безпосередньої компетенції взагалі. Надання ж Держкомітетові необхідних повноважень критично звужить сферу компетенції Міністерства, фактично позбавляючи його реальної можливості виконувати свою суспільну місію, вимоги Законів України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про тваринний світ», «Про рослинний світ», «Про загальнодержавну програму розвитку національної екологічної мережі України на 2000–2015 роки», Земельного, Водного та Лісового Кодексів.

Таким чином, для забезпечення подальшого ефективного управління природно-заповідною справою і комплексного вирішення проблем охорони і відтворення біоресурсів слід повернути Державну службу заповідної справи до складу Міністерства або ж перетворити Держкомітет на паралельне «міністерство» охорони навколишнього природного середовища. Однак можлива підміна або дублювання Держкомітетом функцій Міністерства є неприйнятними як з огляду на вимоги чинного законодавства, так і з точки зору забезпечення ефективності природоохоронного менеджменту. Повноваження Держкомітету як центрального органу виконавчої влади не можуть бути ширшими за повноваження Міністерства, що за визначенням має вищий статус.

Суттєвим є і те, що ані РНБОУ, ані Кабінет Міністрів, ані Верховна Рада (котра розглядала питання стану природно-заповідної справи і заслухала доповідь Міністерства 11 вересня 2002 року) не ставили під сумнів ефективність діяльності Міністерства в питаннях управління природно-заповідним фондом та доречність належності до його сфери управління Державної служби заповідної справи.

Важливість природно-заповідної справи для забезпечення належної охорони довкілля важко переоцінити. Україна, попри окремі обнадійливі позитивні зрушення, поки що відчутно відстає за обсягами територій, котрі мають природоохоронний статус, від країн ЄС, де вони займають, в середньому, 18 % території. В Україні ж даний показник сягає лише 4 %. Справа створення нових об'єктів природно-заповідного фонду гальмується жорсткою антиекологічною позицією землекористувачів та місцевих органів влади. Сумним, проте яскравим прикладом фактичного саботажу розвитку природно-заповідної справи став фактичний зрив Київською міською владою погодження відведення земель під створення Національного парку «Голосієво», якого громадськість домогалася впродовж 10 (!) років. Попередньо міське Управління Мінекоресурсів домоглося узгодження із землекористувачами (серед яких — Академія аграрних наук, що за визначенням мала б бути більш чутливою до питань екології) загалом лише 5 000 га території (замість планованих 8 000 га), однак і в такому вигляді проект виявився неприйнятним для міської Ради. Паралельно Київська Рада, не скасовуючи власного рішення (ухваленого ще 1994 року) про резервування земель для другої черги цього національного парку, погодила у 2002 році відновлення на зазначеній території (район селища Корчувате) траси для мотокросу.

Непоступливість землекористувачів загальмувала у 2002 році процес створення Національного парку «Ічнянський» на Чернігівщині.

Прийняття довгоочікуваного Земельного Кодексу стало, фактично, ударом по природно-заповідній справі, оскільки норми, що регла-

ментують господарську діяльність на заповідних територіях було віднесено до підзаконних актів.

Причини небезпечної тенденції ігнорування потреб розширення заповідних територій зумовлені розвитком товарно-грошових відносин, формуванням ринку землі — явища знайомі також іншим пост-соціалістичним країнам. Подолати суперечність між потребами ринку та природоохорони можна лише цілеспрямованими діями різних гілок влади, що мають об'єднуватися спільною політичною волею і не завжди носитимуть ліберальний характер. Природно-заповідна справа в Україні матиме майбутнє лише в разі послідовного державного протекціонізму. В іншому випадку не вдасться досягти навіть тих показників, що передбачені Законом «Про формування національної екологічної мережі до 2015 року». Наслідком буде непоправна шкода ландшафтному і біологічному різноманіттю.

Далеко не ідеальним є стан існуючих об'єктів. Із тих 33, що мають статус національних, лише 15 підпорядковані Мінікоресурсів, яке має в своєму складі кваліфікованих спеціалістів, озброєних відповідним досвідом і методологією. Більшість інших підпорядковуються Держкомітетові з лісового господарства, а такі відомі, як Дунайський біосферний заповідник та Нікітський ботанічний сад, — Національній Академії наук України, котра не в змозі ані надати їм відчутну фінансову підтримку, ані захистити від відомчої та підприємницької сваволі. Всесвітньо відомий заповідник «Асканія-Нова», що є унікальною для України незайманою степовою територією, яка ніколи не використовувалася для сільськогосподарських потреб, належить до Мінагрополітики (?!). Питання ж про те, чи спроможне, наприклад, об'єднання «Волинський ліс», що є виробничою структурою, забезпечувати належний природоохоронний режим у підпорядкованому йому Шацькому заповіднику, видається риторичним.

Перепідпорядкування *всіх* об'єктів природно-заповідного фонду національного значення Міністерству, із відповідним забезпеченням адекватного фінансування, є не єдиною, проте першою і головною умовою їхнього збереження.

З метою усунення правових колізій та мінімізації можливих негативних наслідків прийняття Указу для природоохорони в цілому та заповідної справи зокрема, було б доцільно внести в нього ряд змін.

Оскільки безпосередня компетенція новоутвореного Держкомітету в сфері природокористування фактично поширюється лише на вивчення і раціональне використання надр, зміна назви на «Державний Комітет з *надрокористування*» більше відповідала б реальному змістові його діяльності.

Державна служба заповідної справи має бути включена (повернута) до складу реорганізованого Міністерства охорони навколишнього природного середовища. При цьому до сфери управління Міністерства слід включити й ті об'єкти природно-заповідного фонду національного значення, які перебувають нині в сфері управління інших відомств та організацій — Держлісгоспу, Міністерства аграрної політики, Національної академії наук України — що забезпечило б цілісність і збалансованість управління зазначеними об'єктами, науково-методологічного та фінансового забезпечення їхнього функціонування.

З метою забезпечення формування й ефективної реалізації цілісної державної екологічної політики слід віднести Держкомітети, відповідальні за використання різних видів природних ресурсів (Держкомліс, Держкомзем, Держкомводгосп, а також новоутворений Держкомітет) до сфери координації Міністерства, що відповідало б і здоровому глуздові, і ст. 20 (п. «і») Закону України «Про охоронну навколишнього природного середовища». При цьому, на відміну від практики 2000—2002 років, зазначені Держкомітети залишалися б головними розпорядниками відповідних бюджетних коштів, проте мусили б погоджувати на етапі розробки проекти нормативно-правових актів із Міністерством і використовувати лише спільно розроблені методики та критерії оцінки стану природних ресурсів. Без такої координації неможливо вирішувати завдання забезпечення сталого розвитку, на практиці дотримуватися принципів і підходів, відображених у підсумкових документах Всесвітнього самміту зі сталого розвитку 2002 року в Йоганнесбурзі.

Реалізація положень Указу в незмінному вигляді призведе до управлінського і методологічного дисбалансу в питаннях природоохорони та природокористування, а відрив питань охорони довкілля від питань природокористування — до руйнування всієї системи природоохорони в країні, унеможливить здійснення цілісної та ефективної екологічної політики та формування засад сталого розвитку.

Таким чином, концептуально цілісна система управління природними ресурсами, започаткована у 2000 році, зазнає руйнувань ще до того, як повною мірою виявила свої сильні і слабкі сторони, що стало наслідком агресивного нав'язування суспільству вузьковідомчих інтересів, панування волюнтаристських підходів до забезпечення важливих функцій держави щодо впровадження цілісної екологічної політики та виявило непослідовність процесу адміністративної реформи в Україні.

Сприйняття екологічної політики як *інтегрованого чинника* покладає на всі органи державної влади *спільну, хоча й диверсифіковану і диференційовану відповідальність*. При цьому центральні відомства можна умовно розділити на кілька груп.

До першої належать ті, котрі безпосередньо чи опосередковано управляють певними видами природних ресурсів у рамках своєї компетенції та/або здійснюють діяльність, що призводить до високого постійного техногенного впливу на довкілля, а саме: Мінпаливенерго, Мінпромполітики, Мінагрополітики, Мінтранс, Мінекономіки, Міноборони, Держкомзем, Держкомліс, Держкомводгосп, а також Держкомзв'язок, оскільки останній управляє частотним ресурсом, впливаючи, таким чином, на обсяги електро-магнітних навантажень на довкілля, тобто на мікрохвильове забруднення довкілля, та Мінкультури, беручи до уваги, що в його підпорядкуванні знаходяться українські зоопарки, тобто частина біоресурсу. Зрозуміло, що включення двох останніх за формальною ознакою не робить їхній вплив на довкілля співставним із ефектом від діяльності транспортників чи енергетиків, проте добре ілюструє обґрунтованість тези про спільність, хоча й диверсифікованість відповідальності за його стан.

До другої слід віднести ті, чия сфера діяльності пов'язана, зокрема, із попередженням та/або усуненням негативних наслідків техногенних (антропогенних) впливів, порушень норм екологічної безпеки: МНС, МОЗ, МВС, СБУ, Держкомкордон, Держмитслужба, Держкоменергозбереження.

До третьої віднесемо тих, що опосередковано впливають на стан довкілля через свою безпосередню участь у процесах формування правових (міжнародно-правових) умов розвитку та здійснення екологічної політики та управління навколишнім природним середовищем (аналогічні, а також контролюючі функції відіграють органи, що не належать до системи виконавчої влади, — Верховна Рада, суд і прокуратура).

Нарешті, до четвертої групи віднесемо ті органи, чия поточна діяльність відповідно до компетенції може сприяти або не сприяти утвердженню принципів сталого розвитку в суспільній свідомості, підвищенню інформованості та освіченості громадян з питань взаємовпливів суспільства і довкілля тощо. В цю групу увійдуть Міносвіти, Держкомінформ та ряд інших.

Міністерство охорони навколишнього природного середовища відіграє роль генератора і координатора державної екологічної політики через участь у діяльності Кабінету Міністрів (зокрема, вже згадуваних Урядових Комітетів), постійних і тимчасових урядових Комісій (як, наприклад, Комісія з питань надзвичайних ситуацій та техногенної безпеки, Національна Комісія зі сталого розвитку, Комісія з питань виконання рамкової Конвенції ООН про зміну клімату, Комісія з ліквідації наслідків повені в Закарпатті тощо). Має високий ефект прове-

дення спільних розширених Колегій Мінекоресурсів та інших центральних органів виконавчої влади. Зокрема, у 2001 році було проведено спільну Колегію з Міністерством охорони здоров'я, а в 2002 — із Державним комітетом з енергозбереження.

Торкаючись роботи самого Міністерства, не можна не відзначити ряд хронічних недоліків, насамперед, гострої потреби оптимізації нормативно-правової бази і самої організації діяльності такого важливого державного органу в складі Міністерства, як Державна екологічна інспекція. Необхідно звільнити територіальних інспекторів від виконання доручень інших органів влади (держадміністрацій, прокуратури тощо), врегулювати питання вертикальної підпорядкованості територіальних інспекцій тощо.

Потребує посилення юридична служба Міністерства. Обмеженість її сучасного ресурсу не дає змоги диверсифікувати напрями діяльності, підвищити ефективність участі у численних арбітражних процесах, брати участь у супроводі проектів нормативно-правових актів на різних стадіях попереднього розгляду тощо.

Відносно низькою є ефективність роботи підпорядкованих Міністерству науково-дослідних установ. Тематика їхніх досліджень далеко не завжди відповідає реальним потребам сьогодення.

Однак, попри прикрий перебіг владних трансформацій, потенціал і активність Міністерства залишаються впродовж останніх років достатньо високими, що зумовлено, не в останню чергу, постійною, традиційно активною взаємодією із природоохоронними НУО через систему Громадських рад, що діють при Міністерстві і його територіальних органах, яка не має аналогів в Україні (дані щодо світової практики відсутні). Система сформувалася на початку 1990-х років у результаті високої активності природоохоронних неурядових організацій (НУО) і продемонструвала приклади реального впливу на прийняття рішень, що стосуються довкілля, ще до появи «Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості у прийнятті рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля» (або Оргуської Конвенції). Ратифікація цього міжнародно-правового акту Україною 6 липня 1999 року стала актом підтвердження *важливості ролі громадськості як суб'єкта процесу формування екологічної політики*. Однак кількарічне зволікання із приведенням національного законодавства у відповідність до норм Конвенції (зокрема, внесення змін до Кримінального та Адміністративного Кодексів) не виправдано загальмувало процес її імплементації.

Однак процес вдосконалення нормативно-правової бази триває. Однозначно позитивними є останні зміни до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища». Важливим кроком до практичної реалізації положень Конвенції стала, зокрема, розробка у 2002 році, в рамках українсько-датського проекту «Допомога Україні у впровадженні Організації Конвенції» за участю Мінекоресурсів, проектів Положень «Про участь громадськості в процесі прийняття рішень з питань, що стосуються довкілля» та «Про порядок надання екологічної інформації», а також проектів Постанов Кабінету Міністрів про затвердження зазначених Положень.

Успіх впровадження і цілісність державної екологічної політики не в останню чергу залежать від *взаємодії природоохоронних структур із місцевими органами влади*. Однак непоодинокими є випадки їхнього формального ставлення до природоохоронних вимог у поточній діяльності. Більше того, в останні роки спостерігається тенденція до перебирання місцевою владою невластивих їй функцій, що належать до компетенції Мінекоресурсів. Це виявило себе, зокрема, у створенні в Одесі та Києві підпорядкованих міській владі екологічних управлінь із широкими повноваженнями. Подібні ініціативи можна було б лише вітати в разі налагодження їхньої належної співпраці із підрозділами профільного Міністерства на засадах координації дій та залучення додаткових ресурсів на забезпечення природоохоронних програм та заходів. Натомість новоутворені управління вдалися до фактичного дублювання функцій органів Міністерства, втручаючись у визначене чинним законодавством та Положенням про Міністерство коло компетенції останнього. На практиці ця негативна тенденція виявила себе в тому, що, скажімо, в Одесі міське управління екологічної безпеки взяло на себе погодження дозволів на відведення земель, будівництво. При цьому в багатьох випадках ігнорувалися вимоги чинного природоохоронного законодавства, нормативні акти Міністерства, що призвело, зокрема, до забудови водоохоронних зон. У результаті в Одесі склалася ситуація довгострокового конфлікту між управлінням при міськраді та облуправлінням Міністерства, який унеможливує реальну конструктивну взаємодію обох структур. Претензії ж, пов'язані із незаконною забудовою, мешканці міста висувають саме до облуправління Міністерства, яке є єдиним повністю легітимним і повноважним органом влади в сфері охорони довкілля.

Не маючи достатніх ресурсів для фінансування навіть найневідкладніших заходів щодо екологічної безпеки, міська влада в Одесі постійно звертається за допомогою до Міністерства, яке надає їй в межах можливостей попри волюнтаристські дії міських екологів.

Таким чином, явочним порядком перебравши на себе невластиву їй компетенцію, міська влада в Одесі в особі зазначеного управління активно втручається у здійснення дозвільної діяльності, дистанціюючись від відповідальності, що такими діями зумовлена, і не забезпечуючи фінансово природоохоронну діяльність.

До подібного стилю схильне й утворене значно пізніше за одеське (в 2002 році) київське міське управління. Підстави для його створення більш, ніж сумнівні не лише з огляду на притаманні й одеситам ознаки порушень чинного природоохоронного законодавства, але й з урахуванням факту існування Київського міського управління Міністерства в статусі регіонального (відповідно до визначеного Конституцією особливого статусу міста), яке активно і безпосередньо співпрацює зі столичною мерією. Реальною ж причиною створення такого органу в Києві є агресивна політика Київської міськдержадміністрації з питань розвитку міста, сповідувані нею впродовж останніх років екстенсивні підходи, що передбачають розбудову житлової, транспортної, адміністративної, торговельної інфраструктури за рахунок зменшення площ зелених насаджень. Негативне ставлення Міністерства до подібних дій призвело до створення механізму (управління в складі міськдержадміністрації), котрий буде використано, почасти, як засіб, що дозволить формально обминути узгодження тих чи інших дій із природоохоронними структурами, підпорядкованими профільному Міністерству.

Підгрунтя для таких дій створюється колізіями між природоохоронним законодавством та законодавством про місцеве самоврядування, а в Києві — ще й із Законом «Про столицю України місто-герой Київ». Наслідком такого стану справ є зниження ефективності будь-яких природоохоронних ініціатив на місцевому рівні.

Загалом, і поза Києвом та Одесою, органи місцевої влади в більшості виявляють пасивність у здійсненні природоохоронних заходів, розробці місцевих планів природоохоронних дій, займають споживацьку позицію у вирішенні питань фінансового і матеріально-технічного забезпечення природоохорони.

3. Фінансово-економічні інструменти екологічної політики та управління в сфері природоохорони

Паралельно із, так званими, регуляторними інструментами забезпечення екологічної безпеки: лімітами, дозволами, ліцензіями, квотами, нормативами, стандартами, — Мінекоресурсів застосовує фінансово-економічні інструменти, спрямовані на стимулювання ресурсозбереження та здійснення суб'єктами господарювання природоохоронних заходів,

а саме, вже згадуваний вище збір (плата) за забруднення довкілля (тобто за викиди в атмосферне повітря і скиди у водне середовище забруднюючих речовин, за розміщення відходів) та плата за спеціальне використання природних ресурсів (за водокористування, за використання надр). Однак їхній арсенал може і мусить бути значно ширшим, включаючи нові, потенційно ефективні інструменти. До таких можна віднести запровадження еконадбавок за вироблену та ввезену екологічно небезпечну продукцію (наприклад, лаки і фарби, мінеральні добрива та пестициди, синтетичні миючі засоби та ін.), запровадження заставно-депозитної системи для потенційно екологічно небезпечних продуктів та устаткування (відпрацьованих масел, акумуляторів та батарей, люмінесцентних ламп, пластикової тари для напоїв тощо); запровадження спеціального маркування екологічно безпечної продукції та ресурсо- і енергозберігаючих пристроїв; плата за акустичний, електромагнітний, іонізуючий вплив на довкілля; запровадження пільгового оподаткування діяльності, що має природоохоронне значення. При цьому нові надходження мають слугувати не джерелом поповнення загальної частини державного бюджету, а безпосередньо забезпечувати природоохоронну діяльність через Державний фонд охорони навколишнього природного середовища.

Новим і перспективним фінансово-економічним інструментом, впровадження якого може мати масштабний природоохоронний ефект, є *екологічна конверсія зовнішнього боргу України (debt-for-environment swap або природоохоронний обмін боргів)*.

Однією з форм погашення боргів є обумовлений перехід від одного виду виплат країною-боржником до іншого як, наприклад, компенсація боргу чи його частини виконанням спільно обумовлених природоохоронних заходів.

Вторинний ринок боргів виник у 1982 році внаслідок розвитку міжнародної боргової кризи, початок якої поклала заява Мексики щодо неможливості обслуговування власних боргів. Вперше механізм боргової конверсії був прийнятий країнами-кредиторами Паризького клубу у 1990 році, що розширило коло звичайних заходів з виплати офіційних двосторонніх боргів.

Екологічна конверсія передбачає можливість трансформації частини зобов'язань щодо зовнішнього державного боргу у зобов'язання країни профінансувати природоохоронні заходи на власній території у національній валюті на обумовлену суму. В більшості випадків керування цими коштами здійснюється створеним країнами-боржниками та країнами-кредиторами цільовим фондом.

Ряд країн активно використовує трансформування зовнішнього боргу у внутрішній для фінансування природоохоронних заходів. Зокрема, зазначена трансформація здійснювалася у Республіці Польща та Болгарії. Обидві країни виділили обумовлені ресурси в національній валюті на природоохоронні заходи у своїх країнах, а держави-кредитори на зазначену суму скасовують їхню заборгованість. Так, Республіка Польща уклала договори на спрямування (трансформування) частини зовнішнього боргу на природоохоронні заходи із США, Швейцарією, Францією, Італією, Норвегією і Швецією на загальну суму 571 млн. доларів США. Для управління цими коштами в Республіці Польща створений Екофонд.

Болгарія ж уклала відповідну угоду зі Швейцарією. В 1997 році погашення (трансформування) зовнішнього боргу в рахунок виконання природоохоронних заходів становило 4 млн. 230 тис. доларів США. Управляє цими коштами Національний трастовий фонд.

У Посланні Президента України до Верховної Ради та Кабінету Міністрів України «Про основні напрями бюджетної політики на 2002 рік» зазначалося, що одним із завдань по зменшенню боргової залежності України є трансформування зовнішнього боргу у внутрішній. Це завдання не втратило своєї актуальності. Обсяг зовнішньої заборгованості та виплат на її обслуговування лишатиметься дуже значним навіть після погашення кредитів Міжнародного валютного фонду.

Для запобігання розвитку екологічної кризи та з метою зменшення зовнішньої заборгованості доцільним є застосування такого інструменту, як екологічна конверсія зовнішньої заборгованості, і в Україні.

Мінекоресурсів поставило питання започаткування процесу екоконверсії ще в серпні 2001 року, внаслідок чого було дано ряд доручень Прем'єр-міністра щодо вивчення можливостей її застосування.

Пропозицію здійснити конверсію зовнішнього боргу країн з перехідною економікою та тих, що розвиваються, було висловлено у виступі Президента України Л. Кучми на Самміті зі сталого розвитку в Йоганнесбурзі і включено до схваленого «Плану дій» (пункт 83).

Доцільно активізувати зусилля в цьому напрямі, орієнтуючись, зокрема, на незалежних кредиторів, оскільки узгодження подібних питань із Паризьким клубом є складним і багатоаспектним процесом.

Забезпечення екологічної політики фінансовими ресурсами є ключовою умовою її наповнення практичними діями.

4. Законодавчі та міжнародно-правові інструменти забезпечення екологічної політики, підвищення ефективності управління довкіллям та природними ресурсами

Стан навколишнього середовища змінюється дуже швидкими темпами внаслідок посилення антропогенних впливів. До найяскравіших проявів таких змін слід віднести масштабні зміни клімату, що виявляють себе у погодних аномаліях, стихійних лихах, що дедалі частіше чинять руйнівний вплив в різних регіонах світу, призводять до численних людських жертв та великих матеріальних втрат. Зміни мають глобальний характер, негативні техногенні впливи — яскраво виражений транскордонний характер, а діяльність, що спричиняє до цих природних змін і негативних впливів, гостро потребує міжнародно-правових засобів регулювання з огляду на неможливість належного врегулювання такої діяльності на національному рівні і необхідність координації зусиль різних країн у рамках тісних контактів, на базі міжнародно-правових норм, що відповідають існуючим умовам спільної діяльності, спрямовані на покращення цих умов і адекватні проблемам, що розв'язуються. Національна нормотворчість співвідноситься із міжнародно-правовими чинниками, хоча і не залежить від них безпосередньо.

Роль парламентських інструментів формування екологічної політики є самоочевидною — вона не може існувати поза правовим полем, без законодавчого фундаменту, створення якого є прерогативою ВР. Парламент за своєю природою є найвідкритішим органом державної влади, притаманна йому змагальність політичних груп є ефективним механізмом самоконтролю, а парламентська практика постійно піддається жорсткій громадській оцінці. Наявність розгалуженої багаторівневої системи міжпарламентських зв'язків (участь у міжпарламентських асамблеях міжнародних організацій, існування понад 60 депутатських груп двосторонніх зв'язків тощо) створюють умови для міжнародного обміну досвідом. Високої оцінки заслуговують кваліфікація і досвід експертів Верховної Ради. Їхні оцінки часто є більш об'єктивними, ніж оцінки колег, які працюють в інших органах влади, що є суб'єктами законодавчої ініціативи і не завжди вільні від впливу факторів корпоративної солідарності. Внутрішньопарламентська ж конкуренція суб'єктів законодавчої ініціативи сприяє неупередженості парламентських експертів.

Водночас слід констатувати, що природоохоронна проблематика і питання сталого розвитку в цілому досі не стали пріоритетами в діяльності ВР про що свідчить, зокрема, і той факт, що чисельність членів

профільного Комітету в кожному скликанні значно менша від гранично допустимої в той час, як у ряді інших постійних парламентських комітетів (скажімо, в паливно-енергетичному чи в закордонних справах) склад формується в умовах жорсткої конкурентної боротьби. Ставлення ж до законопроектів, що мають природоохоронне значення, в більшості Комітетів ВР традиційно визначається переважно чинниками господарського характеру.

Політична воля, відображена в рішеннях ВР одного й того ж скликання, не завжди є стабільною, почасти узалежнюється кон'юнктурними чинниками. Найбільш промовистим прикладом мінливості позицій депутатського корпусу стосовно питань, що мають виразне природоохоронне значення, є рішення щодо запровадження ВР першого скликання мораторію на будівництво нових потужностей ядерної енергетики в 1990 році та скасування цього рішення тим-таки складом ВР у 1993 році.

Однак за всіх вказаних недоліків парламенту, за визнанням переважної більшості іноземних та вітчизняних дослідників, українське природоохоронне законодавство є достатньо розвинутим, а основні акти (Закони України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про екологічну експертизу», «Про природно-заповідний фонд») враховують міжнародний досвід та відповідають сучасним критеріям дієвості. Нормативно-правова база природоохорони розвивається достатньо динамічно, про що свідчать, наприклад, нова редакція «Правил охорони морських вод від забруднення та засмічення», яка схвалена Кабінетом Міністрів на початку 2002 року і жорстко регламентує, зокрема, поведження із баластними водами. Суттєвий крок вперед зроблено із внесенням у 2000 році змін до Закону України «Про захист атмосферного повітря» та низкою спричинених ним змін до ряду інших нормативно-правових актів.

При цьому, однак, гальмується розгляд законопроектів, принципово важливих для мобілізації фінансово-економічних інструментів природоохорони, — «Про екологічний аудит» та «Про екологічне страхування». З метою врегулювання питань застосування продуктів сучасної біотехнології та використання генетично змінених організмів розроблений і внесений на розгляд проект Закону України «Про державну політику регулювання в галузі генетично-інженерної діяльності». Але слід відзначити, що за своїм змістовним наповненням цей важливий законопроект не є адекватним реальним потребам забезпечення національних інтересів у контексті експансії генетично модифікованих організмів та продуктів, що їх містять, на східноєвропейському (зокрема, українському) ринку. Попри численні вади як в частині юридичної

техніки, так і в змістовному наповненні, його вже в першому читанні підтримали 376 (!) народних депутатів. Схвалення Верховною Радою законопроекту в цілому може стати хрестоматійним прикладом несумлінного лобізму.

Глобальний характер екологічних проблем зумовлює масштаби міжнародної співпраці в сфері охорони довкілля. Слід зазначити, що Міністерство екології та природних ресурсів за інтенсивністю міжнародних контактів впритул наближається до Міністерства закордонних справ, відповідаючи за імплементацію в Україні більше, ніж тридцяти ратифікованих нею міжнародних угод.

Специфіка спорідненого органу — Міністерства із надзвичайних ситуацій — зумовлює і його високу міжнародну активність. Саме продуктивність кількарічної двосторонньої співпраці по подоланню наслідків природного лиха в Закарпатті і попередженню повеней зумовила призначення Міністра з надзвичайних ситуацій В. Дурдинця після відставки Уряду, очолюваного А. Кінахом, на посаду Посла України в Угорщині.

Інтеграція незалежної України до світового співтовариства відповідним чином позначилася і на розвитку міжнародно-правових інструментів захисту довкілля. Міжнародне право навколишнього середовища є базою для здійснення узгодженої та ефективної міжнародної політики в сфері захисту навколишнього природного середовища та природокористування, для підвищення дієвості такої політики на національному рівні. Формуючись під безпосереднім жорстким впливом глобальних викликів сучасності, воно позначене високим динамізмом розвитку, що властивий міжнародному праву навколишнього середовища, як жодній іншій галузі міжнародного права. Міжнародні організації (до складу більшості яких входить Україна), відіграють визначальну роль у справі розвитку міжнародного права навколишнього середовища, оскільки транскордонний характер і глобальне значення розв'язуваних проблем вимагають скоординованої багатосторонньої взаємодії. Важливо відзначити, що найбільш ефективно така взаємодія здійснюється в рамках міжнародних організацій із широкою компетенцією, що дозволяє здійснювати комплексний підхід із урахуванням усієї сукупності чинників, що прямо чи опосередковано впливають на предмет правовідносин. Міжнародні європейські організації разом із організаціями системи ООН роблять вирішальний внесок у розвиток і зміцнення основного інституту міжнародного права навколишнього середовища — інституту екологічних прав людини. Особливу роль у процесах формування міжнародно-правової бази захисту довкілля та природокористування відіграє Європейська економічна комісія

ООН. Впродовж останніх десятиріч вона здійснює координацію взаємодії національних урядів, міжнародних європейських організацій, а також робить свій безпосередній внесок у справу розробки, прийняття та імплементації міжнародних конвенцій що стосуються, зокрема, транс-кордонного забруднення довкілля, сукупної оцінки впливу на довкілля, забезпечення відповідальності забруднювача, мобілізації міжнародного наукового, технологічного та ресурсного потенціалу на здійснення спільних заходів у справі попередження техногенних катастроф та мінімізації й усунення їхніх наслідків. Співпраця України із ЄЕК активізувалась і якісно покращилась у процесі підготовки до П'ятої Пан-європейської Конференції міністрів охорони довкілля в Києві. Важливо, щоб після Конференції напрацьований потенціал продовжував працювати на Україну, що однак є проблематичним з огляду на те, що очікуваного внутрішньополітичного та міжнародного ефекту від проведення Конференції в Україні не вдалося досягти через суб'єктивні обставини.

Базові міжнародні акти, що сформували систему принципів розвитку і функціонування міжнародного права навколишнього середовища (Декларація Стокгольмської конференції ООН з питань охорони середовища, що оточує людину, 1972 року, Всесвітня Хартія Природи 1982 року, Декларація Конференції ООН з довкілля і розвитку), були розроблені і прийняті під егідою Організації Об'єднаних Націй, відобразили підходи, що були висунуті і обґрунтовані за участі інших міжнародних організацій, зокрема європейських, таких як Європейські Співтовариства, Рада Європи, а також Народи із безпеки та співробітництва в Європі. Україна є стороною переважної більшості багатосторонніх міжнародно-правових актів, прийнятих під егідою зазначених міжнародних організацій. Про стабільність тенденції подальшої інтеграції України в міжнародно-правове поле свідчить ратифікація лише впродовж останніх років таких документів, як, наприклад, Оргуська та Дунайська Конвенції, Конвенцій про запобігання спустелюванню, про охорону мігруючих видів птахів, про цивільну відповідальність за забруднення морського середовища нафтою, а також укладення за найактивнішої участі України Карпатської конвенції, що її було підписано в рамках П'ятої Пан-європейської конференції міністрів охорони довкілля в Києві.

Хронічною вадою, що ставить під загрозу ефективність міжнародного співробітництва з питань довкілля є постійна нестача коштів на сплату членських внесків до міжнародних організацій та на виконання фінансових зобов'язань за умовами деяких багатосторонніх договорів. Проте ці обставини мало позначаються на діяльності щодо імплементації укладених угод і конвенцій, котра варта, загалом, позитивної оцінки.

На виконання вимог такого стратегічно важливого для формування цілісної та ефективної екологічної політики міжнародно-правового акту, як Конвенція про охорону біологічного різноманіття в Україні, здійснюється активна робота. Серед її результатів слід відзначити ряд національних нормативно-правових актів, спрямованих на виконання положень цієї Конвенції. Серед них — Концепція збереження біологічного різноманіття, затверджена Постановою КМУ від 12 травня 1997 року. Ця Концепція та документи стосовно фінансової підтримки Світового Банку утворюють Національну Програму збереження біологічного різноманіття на період до 2015 року. Також нині в Україні почав функціонувати проект ТАСІС «Транснаціональна мережа Карпат», метою якого є збереження біорізноманіття та розвиток екотуризму в регіоні Буковинських Карпат, а Європейська Комісія схвалила для фінансування проект щодо збереження біорізноманіття Верховинських Карпат, впровадження якого вже почалося, хоча і з деякою затримкою внаслідок організаційних непорозумінь. Діяльність у рамках імплементації Боннської конвенції спрямована на розробку і реалізацію проектів, заходів, програм, метою яких є заповідання, збереження та відновлення місць перебування тварин, що мігрують, їх дослідження та моніторинг. Серед таких заходів важливе місце посідають науково-практична програма «Дельфін» та регіональна програма відтворення східноєвропейської популяції дрогови на території Харківської області на період 2000—2010 років. Основним інструментом виконання Боннської конвенції (рамкового документу) є розробка й укладання багатосторонніх міжнародних угод, спрямованих на збереження певних груп тварин, що мігрують. Україна також вже приєдналася до Угоди Ради Європи про збереження кажанів в Європі, що відповідає положенням Конвенції РЄ про збереження дикої флори та фауни і природних середовищ існування в Європі. Хоч діяльність, спрямована на досягнення цілей цієї Конвенції, в Україні не є такою широкомасштабною, як щодо згаданої Боннської, проте все ж має певні позитивні наслідки, які відображаються у великій кількості видань тематичного та спеціального характеру. На виконання окремих рекомендацій Постійного комітету РЄ з питань довкілля розроблені і видані проекти національних планів дій щодо збереження глобально вразливих видів птахів. Готуються проекти щодо вивчення та збереження великих хижаків та хохулі. Опрацьовується питання визначення в Україні осередків Смарагдової мережі, рішення про створення якої у Європі прийняв Постійний комітет РЄ. Положення Конвенції були використані при розробці Закону «Про мисливське господарство та полювання» в частині обмежень на використання певних засобів полювання. Успішно завершено процес створення в Україні Регіонального екологічного

центру, що передбачалося підсумковою Декларацією, ухваленою в Софії, в рамках чергової Конференції «Довкілля для Європи» (1995 рік), котра закликала зацікавлені країни та міжнародні організації підтримати створення мережі незалежних РЕЦ у нових незалежних державах. Україною було взято і виконано зобов'язання забезпечити створення Центру, відповідних організаційних структур та інших умов для ефективного його функціонування: 24 квітня 2000 року КМУ прийняв Постанову «Про утворення Регіонального екологічного центру «РЕЦ-Київ» та затвердив статут «РЕЦ-Київ». Зміст діяльності РЕЦ складатимуть опрацювання екологічної інформації та її поширення, розробка практичних підходів до здійснення екологічної політики та забезпечення участі громадськості згідно з засадами Оргуської конвенції, інституційне підсилення та зміцнення потенціалу неурядових екологічних організацій шляхом тренінгів та освіти, розвиток регіональної співпраці, надання малих грантів неурядовим організаціям, а також формування сталих і продуктивних міжсекторальних зв'язків, що є особливо важливим у контексті забезпечення перспектив сталого розвитку.

Для розв'язання екологічних проблем басейну Чорного моря країнами регіону і погодження засад співробітництва країнами прибережної смуги використано механізм укладеної ними Бухарестської конвенції, підписаної 21 квітня 1992 року та ратифікованої Верховною Радою України 13 липня 1993 року. Конвенцію було доповнено 7 квітня 1993 року Одеською Декларацією про захист Чорного моря, яка містить перелік дій, регламентованих у часі й спрямованих на об'єднання зусиль усіх секторів суспільства з метою збереження та захисту довкілля Чорного моря. На засадах зазначених багатосторонніх міжнародно-правових документів у 1998 році була розроблена і постановою КМУ затверджена концепція охорони та відтворення навколишнього природного середовища Азовського та Чорного моря, а до Верховної Ради України внесено проект закону про Державну програму охорони та відтворення Азовського та Чорного морів. Окремі положення Конвенції знайшли своє відображення в українському національному екологічному законодавстві, наприклад, у Водному Кодексі та Правилах охорони внутрішніх морських вод і територіального моря від забруднення та засмічення.

У той же час усунення негативного впливу забруднених Дунайських вод не може бути усунене ані зусиллями окремих держав, ані зусиллями окремої регіональної організації, натомість вимагає загальноєвропейських зусиль, з огляду на характер джерел забруднення головної європейської ріки, їхню географічну і державну належність. Відтак навіть розвиток такої перспективної регіональної структури як Організація

Чорноморського економічного співробітництва (ОЧЕС) не применшує ролі ширших та загальноєвропейських міжнародних організацій у розв'язанні проблем довкілля регіону.

Як приклади ефективного регулювання відносин, що стосуються довкілля на засадах окремих багатосторонніх договорів країн, котрі належать до одного європейського регіону (у контексті наведених нижче прикладів — до Центральної та Східної Європи), слід згадати ряд багатосторонніх Угод, що стосуються транспортування ядерних матеріалів (відходів АЕС), зокрема: Угоду між Кабінетом Міністрів України, Урядом Республіки Болгарія, Урядом Республіки Молдова і Урядом Російської Федерації про співробітництво в галузі транспортування ядерних матеріалів між Республікою Болгарія і Російською Федерацією через територію України та територію Республіки Молдова; Угоду між Кабінетом Міністрів України, Урядом Російської Федерації, Урядом Словацької Республіки, Урядом Чеської Республіки про співробітництво в галузі транспортування ядерних матеріалів між Російською Федерацією і Чеською Республікою через територію України та територію Словацької Республіки; Угоду між Урядом України, Урядом Угорської Республіки і Урядом Російської Федерації про співробітництво в галузі транспортування ядерного палива між Угорською Республікою та Російською Федерацією через територію України; Угоду між Урядом України, Урядом Російської Федерації і Урядом Словацької Республіки про співробітництво в галузі транспортування ядерного палива між Російською Федерацією і Словацькою Республікою через територію України.

Регіональні європейські міжнародні організації (як, скажімо, Співдружність Незалежних Держав) мають обмежений потенціал впливу на розвиток міжнародного права навколишнього середовища. Прихильники подальшої інтеграції України до СНД мотивують це, зокрема, необхідністю реагування на виклики сучасності, екологічні в тому числі. Однак дванадцятирічна історія існування Співдружності показує, що загалом пакет міжнародно-правових актів СНД, що стосуються довкілля, є набагато меншим за обсяг аналогічних актів інших організацій. Першим за хронологією і особливо важливим для країн-засновниць стала Угода про об'єднання і координацію зусиль держав-учасниць Співдружності незалежних держав щодо мінімізації та подолання наслідків Чорнобильської катастрофи, укладена в Мінську 16 січня 1992 року. Після розпаду СРСР виникла гостра необхідність трансформації відносин, спрямованих на подолання пост-чорнобильських проблем, що раніше здійснювалися через координацію в рамках централізованих структур Радянського Союзу. Тож, передбачено Угодою, Сторони здійснюють спільні зусилля щодо подолання наслідків Чорнобильської ка-

тастрофи, що мають єдину нормативну базу і позначені спільністю концептуальних підходів. Проте досвід імплементації показує, що практичний ефект цього договору є вкрай низьким, реальна співпраця не здійснюється (достатньо згадати, що фінансова і науково-технічна підтримка життєво важливої не лише для України, але й для Росії та Білорусі реконструкції об'єкту «Укриття» здійснюється коштом і силами фахівців країн ЄС та ряду інших, серед яких нема жодної держави СНД). Поточні видатки щодо забезпечення виведення станції з експлуатації та вирішення пов'язаних із цим соціальних, екологічних та інших проблем в повному обсязі несе Україна. Такий стан справ зумовлений одним із найважливіших положень Угоди, згідно з яким кожна зі Сторін в цілому здійснює самостійні заходи, долаючи наслідки Чорнобильської катастрофи на своїй території.

Роль СНД у розвитку міжнародного права навколишнього середовища може підвищитися лише у разі перетворення організації на структуру, що, подібно до ЄС, поєднуватиме ознаки міжнародної організації та федеративного утворення, стане інтеграційним інструментом, спрямованим на формування в майбутньому наднаціональних інститутів. Однак такий перебіг розвитку є малоімовірним, оскільки, суперечитиме інтересам загальноєвропейської інтеграції, а з іншого боку, унеможлиблюється суттєвими політичними розбіжностями між країнами-членами Співдружності.

Досвід природоохоронної нормотворчості в рамках ЄС є незрівнянно більш обнадійливим, хоч і неоднозначним. Акти ЄС щодо попередження забруднення підземних та поверхневих вод, забруднення повітря транспортними та промисловими викидами та ряд інших безпосередньо сприяли закріпленню відповідних норм, правил та принципів у міжнародних актах загальноєвропейського та світового значення (зокрема, в Деклараціях ООН). Діяльність інститутів ЄС має велике значення, для практичного застосування на міжнародному рівні принципу «забруднювач платить» (PPP – “polluter pays” principle) і передачі відповідного досвіду іншим міжнародним структурам, визначенню способу реалізації зазначеного принципу на рівні національних урядів, створення відповідної нормативно-правової основи в законодавстві країн, що не є членами Європейського Союзу. Велике міжнародне значення мають норми ЄС, спрямовані на запобігання змінам клімату і забезпечення ефективної політики поводження із відходами. Послідовна природоохоронна політика ЄС, що спирається на міцну нормативно-правову базу, не лише зменшує тягар екологічних проблем у країнах-членах, але й запобігає здійсненню негативних впливів на країни, що межують із Європейським Союзом (Україна вже 2004 року стає сусідкою ЄС).

Природоохоронні стандарти ЄС будуть застосовуватися (а почасти вже застосовуються) у країнах Центральної та Східної Європи з огляду на їхнє прагнення до вступу до ЄС. При цьому впровадження зазначених норм у рамках перехідного періоду вимагатиме тривалого часу, оскільки природоохоронне регулювання в ЄС тісно пов'язане із механізмами ринкового регулювання, що побудовані на ліберальних засадах. Відповідно, ефективність адаптації природоохоронних норм ЄС до умов країн Центральної та Східної Європи залежатиме від динаміки ринкового реформування цих країн. У цілому, в рамках ЄС створено широку нормативну базу регулювання відносин, що стосуються навколишнього природного середовища, і ряд принципів та норм, закріплених у нормативно-правових актах ЄС, придатні для застосування в країнах ЦСЕ, проте потребують не простого включення до національного законодавства, а поступової ретельної і вибіркової адаптації. Це зумовлено як особливостями розвитку окремих країн, так і певними вадами, що їх не позбавлене законодавство ЄС у сфері захисту навколишнього природного середовища і природокористування. Насамперед, це стосується неповної відповідності актів ЄС принципам сталого розвитку. Так, скажімо, проблеми промислового забруднення значною мірою були розв'язані завдяки згадуваним вище нормативно-правовим актам, що належним чином регулюють відносини, пов'язані із впливом промислових потужностей на довкілля. Однак здійснюваний підхід був недостатнім, оскільки залишалася нереформованою і позбавленою належної бази регулювання сукупність відносин, пов'язаних із енергоспоживанням, дією непромислових джерел забруднення довкілля, недостатня увага приділялася техногенним впливам і енергоємності сільськогосподарської галузі, не створено достатніх правових умов для оптимізації діяльності енергогенеруючих потужностей у цілому. Ефективні заходи в окремих галузях не компенсували браку цілісної збалансованої стратегії.

Процес імплементації норм, що містяться в актах ЄС, також супроводжується складностями, оскільки ці норми часто широко інтерпретуються в національних актах, а механізм контролю не є досконалим. Україна, проголошуючи вступ до ЄС стратегічним завданням зовнішньої політики, має активно, проте критично, уникаючи ідеалізації, сприймати досвід Євросоюзу.

Адаптація принципів та норм ЄС, прийнятних в умовах сучасної України, має стати важливою складовою програм гармонізації національного законодавства із законодавством ЄС. Суттєвим недоліком вже розроблених програм є недооцінка важливості природоохоронних норм та підхід до економічного реформування з метою створення підґрунтя

для господарської інтеграції у відриві від урахування природоохоронних чинників, тобто поза принципами концепції екологічно стійкого (екологічно збалансованого) розвитку. Цей недолік значною мірою зумовлено згаданими вище вадами законодавства ЄС, що до останнього часу недостатньо враховувало принципи екологічно стійкого (екологічно збалансованого) розвитку. Діючі Програми гармонізації законодавства України із законодавством ЄС, на жаль, не приділяють належної уваги саме природоохоронним аспектам правничої взаємодії, фактично ігнорують глибокий і безпосередній зв'язок економічних та екологічних чинників та відповідного законодавства, і мають бути відповідним чином доповнені.

Екологічна безпека вже є невід'ємним елементом загальної концепції європейської безпеки, про що свідчать численні документи Організації з безпеки та співробітництва в Європі. Вони містять рекомендації і щодо формування принципів міжнародної взаємодії в інтересах захисту довкілля, і щодо укладання міжнародних конвенцій з питань, що стосуються окремих сфер взаємодії (наприклад, щодо попередження промислових аварій із наслідками для довкілля, подолання їхніх наслідків, захисту і використання транскордонних водотоків), і щодо імплементації важливих міжнародно-правових актів з питань, що стосуються довкілля і належать до компетенції організації (приклад – Конвенції МАГАТЕ «Про оперативне інформування про ядерні аварії» та «Про допомогу у випадку ядерної аварії»).

Інтереси подальшого розвитку та ефективної імплементації міжнародно-правових норм у сфері захисту навколишнього природного середовища в Україні нагально потребують уніфікації термінології та узгодження правил і норм перекладу вживаних англійських термінів на інші мови. Практика перекладу міжнародно-правових актів та спеціальної літератури свідчить про суттєві деформації понятійного апарату міжнародних документів у процесі перекладу поширених термінів, що може спричиняти до викривленого тлумачення документів у цілому та створювати перешкоди для застосування юридичних інструментів захисту довкілля.

Беручи участь у діяльності європейських міжнародних організацій з питань, що регулюються міжнародним правом навколишнього середовища, і у розробці відповідних міжнародно-правових актів, Україна, як і інші країни-члени цих організацій, безпосередньо долучається до процесів практичного розв'язання найгостріших проблем сучасності, що відповідає як загальноєвропейським, так і національним інтересам.

Висновок:

На основі викладеного вище можна зробити висновок, що на перешкоді впровадженню цілісної інтегрованої екологічної політики, яка відповідала б національним та глобальним інтересам, була б адекватною викликам та умовам сьогодення, стоять чинники суб'єктивного характеру. До них належать, насамперед, відсутність послідовності та належної обґрунтованості заходів адміністративного реформування, домінування вузьковідомчих інтересів у питаннях переходу на засади сталого розвитку. За такого стану справ знецінюється і блокується креативний потенціал численних законодавчих та міжнародно-правових актів, що регулюють питання, пов'язані з охороною довкілля в Україні. Держава ж в особі дестабілізованого профільного Міністерства неспроможна забезпечити послідовність виявлення політичної волі, спрямованої на забезпечення природоохоронних інтересів у контексті формування передумов сталого розвитку.

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ЕКОЛОГІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ ТА ШЛЯХИ ЙОГО ВДОСКОНАЛЕННЯ



Віталій Зуєв,

*к.ю.н., Харківська міська
громадська організація
«Екоправо-Харків»*

Ефективність реалізації управління в галузі охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки (далі — екологічного управління) безпосередньо залежить від якості його правового забезпечення. Стабільність екологічного законодавства; відсутність в ньому прогалин та комплексність охоплення предмету правового регулювання; наявність чіткої екологічної політики на всіх рівнях управління та усталеної структури державних органів, що здійснюють екологічне управління в цілому або його окремі аспекти; ефективність правозастосовчої діяльності, — ці та інші чинники впливають на можливість держави вирішувати існуючі екологічні проблеми та запобігати виникненню нових. На жаль, з огляду на сучасний стан розвитку еколого-управлінських відносин, можна із впевненістю констатувати, що більшість із

перелічених факторів ще не знайшли свого адекватного відображення в національному законодавстві або мають декларативний характер.

Серед держав пострадянського простору Україна має одну з найдавніших історій формування засад екологічного управління. Створення органів управління з окремих питань, що стосуються охорони навколишнього природного середовища, природокористування та забезпечення безпеки людини від негативних факторів навколишнього природного середовища, має давню історію. Саме існування таких органів було викликано необхідністю виконання приписів щодо збереження природних об'єктів, що мали цінність як природний ресурс або захисний фактор. Однак спеціалізовані органи екологічного управління для виконання цих завдань не створювались, а виконання функції екологічного управління покладалося на армію, поліцію, інші відомства,

і їхня діяльність мала яскраво виражений природоресурсовий характер. Охорона природи обмежувалася лише поширенням природоохоронних знань, закликами щодо охорони певних видів тварин або птахів з боку окремих ентузіастів.

У 1919–1930 роках вирішення питань охорони природи покладалося спочатку на секцію (з 1924 року – комісію) охорони природи Сільсько-господарського наукового комітету Народного комісаріату земельних справ республіки, яка проіснувала до 1928 року. А згодом повноваження з охорони навколишнього природного середовища стали виконувати природоохоронні органи, що діяли у складі Народного комісаріату освіти та проіснували до кінця 1930 року. Природоохоронна діяльність цих органів мала переважно фрагментарний характер, і основна увага зосереджувалася на заповідниках і інших пам'ятках природи.¹

Економічні проблеми і завдання, висунуті керівництвом Радянського Союзу (індустріалізація, колективізація, економічний розвиток), а також швидкі темпи їх здійснення не залишали місця для вирішення екологічних проблем, тому існуючі природоохоронні структури з їх незначними повноваженнями було ліквідовано, і тривалий час подібних структур взагалі не існувало. Окремі екологічні функції виконували органи, побудовані за відомчо-галузевим принципом. Близько 20 міністерств і відомств як на союзному, так і на республіканському рівнях, мали в своїй структурі підрозділи, наділені надвідомчими управлінськими (здебільшого контрольними) повноваженнями з охорони навколишнього середовища. Діяльність цих органів характеризувалася вузькою спеціалізацією, поєднанням функцій з експлуатації природних ресурсів і контролю над нею, неузгодженістю та паралелізмом дій.² Лише після прийняття 7 січня 1988 року Постанови ЦК КПРС і Ради Міністрів СРСР «Про корінну перебудову справи охорони природи в країні» було створено Державний комітет з охорони природи на союзному рівні, розпочався процес побудови ефективної системи органів спеціального екологічного управління. Характерно, що аналогічний державний комітет на республіканському рівні діяв в Україні вже з 1968 року, і досвід його роботи, а також досвід роботи подібних інституцій у деяких інших республіках Радянського Союзу було успішно використано в процесі формування загальносоюзної системи державних органів екологічного управління.

Разом з тим, незважаючи на набутий досвід екологічного управління, численні теоретичні дослідження з цієї проблематики, необхідно констатувати, що в Україні не було сформовано єдиної концепції екологічного управління. Про це свідчать, наприклад, постійні реорганізації органів екологічного управління.

У 1988 році Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 14 вересня створено Союзно-республіканський Державний комітет Української РСР з охорони природи на базі ліквідованого республіканського Державного комітету Української РСР з охорони природи та відповідних підрозділів міністерств і відомств, що здійснюють державний контроль і управління в галузі охорони навколишнього середовища та використання природних ресурсів на території Української РСР. Після проголошення України незалежною державою вищевказані процеси набули свого логічного розвитку через вдосконалення системи органів державного екологічного управління. У 1991 році на базі Державного комітету УРСР з охорони природи було створено Міністерство охорони навколишнього природного середовища України. Указом Президента України від 15 грудня 1994 року «Про утворення Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України» діяльність Міністерства охорони навколишнього природного середовища було припинено, а на базі його та Державного комітету України з ядерної та радіаційної безпеки створено нове міністерство — Міністерство охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки.

Продовження та напрями адміністративної реформи в Україні знайшли своє відображення в Указі Президента від 15 грудня 1999 року «Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади». Відповідно до цього Указу, на базі Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України, Комітету України з питань геології та використання надр, Комітету України з питань гідрометеорології, Державної адміністрації ядерного регулювання України, Головного управління геодезії, картографії та кадастру, а також Державної комісії у справах випробувань і реєстрації засобів захисту та регуляторів росту рослин і добрив було створено Міністерство екології та природних ресурсів України, на яке було покладено виконання обов'язків спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів.

Вже у 2003 році, ґрунтуючись на Рішенні Ради національної безпеки і оборони України від 6 червня 2003 року «Про невідкладні заходи щодо підвищення ефективності надрокористування в Україні», Президентом України було зроблено висновок про неефективність державного управління в галузі охорони довкілля, наявність серйозних недоліків у цій сфері, що призводить до нерационального використання природних ресурсів і негативно відбивається на навколишньому природному середовищі. Зважаючи на це, в Указі Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 червня 2003 року «Про невідкладні заходи щодо підвищення ефективності надрокористування

в Україні» Кабінету Міністрів України було *запропоновано* в місячний строк подати *пропозиції* щодо підвищення ефективності державного регулювання у сфері надкористування шляхом створення на базі Міністерства екології та природних ресурсів України Міністерства екології України та Державного комітету природних ресурсів України. Вже 15 липня 2003 року Указом Президента України замість звільненого з посади Міністра екології та природних ресурсів України В. Я. Шевчука призначено на посаду *Міністра екології України* Полякова С. В. Таким чином, відбулося призначення на посаду Міністра ще не існуючого міністерства. Лише 15 вересня 2003 року Указом Президента «Про заходи щодо підвищення ефективності державного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів» було прийнято офіційне рішення про реорганізацію Міністерства екології та природних ресурсів України в Міністерство охорони навколишнього природного середовища України та Державний комітет природних ресурсів України. І після цього в спішному порядку було проведено нове перепризначення міністра на нову посаду.

Таким чином, часті зміни функціональних обов'язків центрального органу виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів свідчать про пошук такого варіанту побудови структури та зв'язків цього органу, при якому будуть досягатися цілі екологічного управління. Подібна ситуація характерна не тільки для України, а й для тих країн, які ми відносимо до розвинутих, а також для новостворених держав, що з'явилися на теренах колишнього Радянського Союзу. Наприклад у Франції орган державного екологічного управління вперше з'явився у 1971 році і називався Міністерство охорони заповідників і довкілля. Протягом наступних 15 років було проведено низку (десять) реорганізацій: у 1974, 1977, 1978, 1981, 1983, 1986, 1988, 1989, 1990 та 1991 роках.³

Зважаючи на те, що питання щодо функціонального розподілу еколого-управлінських повноважень з охорони навколишнього природного середовища та природокористування вже було розглянуто раніше, доречним буде зупинитися на правових проблемах вдосконалення процесу екологічного управління, розмежування владних повноважень, правових проблем досягнення ефективності управлінської діяльності в галузі охорони довкілля та природокористування.

Сучасний механізм організаційно-правового забезпечення сталого природокористування та охорони навколишнього природного середовища повинен базуватися на співробітництві державних органів і громадян із перенесенням тягаря розв'язання екологічних проблем на власника джерела їх виникнення. Саме такий підхід найбільшою мірою

відповідає завданням інтегрованого управління в галузі довкілля та спрямований на досягнення цілей екологічної політики з найбільшою ефективністю. Невиважені зміни в системі органів екологічного управління, навпаки, можуть призвести до підвищення соціальної напруги в суспільстві, зменшення довіри екологічної громадськості та громадян до дій органів державної влади. Наприклад, у Російській Федерації протест з боку значної частини громадськості викликав Указ Президента Росії від 17 травня 2000 року «Про структуру федеральних органів влади». Згідно з цим Указом, припинило своє існування єдине федеральне відомство, котре здійснювало охорону навколишнього середовища і контроль над дотриманням природоохоронного законодавства, — Державний комітет з охорони навколишнього природного середовища. Одночасно з ним була ліквідована і структура, що відповідає за охорону лісів, — Федеральна служба лісового господарства. Повноваження цих відомств були передані Міністерству природних ресурсів Росії.

Така реорганізація по суті означала, що охороною навколишнього природного середовища повинне займатися відомство, саме існування якого ґрунтується на експлуатації природних ресурсів. Услід за підписанням Указу на адресу уряду і Президента Росії надійшла значна кількість листів від депутатів різного рівня, губернаторів, керівників громадських організацій, представників науки з негативними оцінками даних змін. Після того, як усі ці звернення залишилися без відповіді, російські екологічні, правозахисні й соціальні неурядові організації виступили ініціаторами проведення всеросійського референдуму за відновлення незалежного державного контрольного природоохоронного органу. Цілі й завдання референдуму підтримали політичні й громадські діячі. За даними російської газети «Берегиня», за період з 25 липня (дня реєстрації ініціативних груп) до кінця вересня 2000 року ідею проведення референдуму підтримало більше, ніж півтора мільйона росіян.⁴

Найбільш дослідженими в екологічному праві є класифікація екологічного управління залежно від суб'єктів і поділ його на *державне, громадське, виробниче*. Хоча дехто із вчених взагалі розглядає владну діяльність у галузі екології лише як діяльність органів виконавчої влади, з цією точкою зору не можна погодитися тому, що відповідно до чинного законодавства певними повноваженнями у сфері екологічного управління також наділяються громадяни і громадські організації, регламентуються екологічні аспекти управління підприємствами, установами, організаціями різних форм власності.

Зокрема, ст. 9 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» наділяє певними управлінськими повноваженнями у галузі екології громадян (одержання у встановленому порядку повної та достовірної інформації про стан навколишнього природного середовища та його вплив на здоров'я населення; участь у проведенні громадської екологічної експертизи; одержання екологічної освіти). Подальший розвиток отримує це положення у ст. 21 «Повноваження громадських об'єднань у галузі охорони навколишнього природного середовища» вищевказаного Закону, саме розміщення якої в розділі «Повноваження органів управління в галузі охорони навколишнього природного середовища» свідчить про виділення законодавцем такого виду екологічного управління, як громадське.

У законодавстві України також визначено ще один різновид екологічного управління – виробниче екологічне управління. Зокрема, у ст. 29 Закону України «Про охорону атмосферного повітря» йдеться про виробничий контроль за охороною атмосферного повітря: «Виробничий контроль за охороною атмосферного повітря здійснюється підприємствами, установами, організаціями та громадянами – суб'єктами підприємницької діяльності в процесі їх господарської та іншої діяльності, якщо вона справляє шкідливий вплив на стан атмосферного повітря». Зважаючи на те, що контроль є однією з найважливіших функцій управління, а виявлення порушення передбачає прийняття певного комплексу управлінських рішень, можна зробити висновок про наявність виробничого екологічного управління. Ст. 12 Закону України «Про природно-заповідний фонд» – «Управління територіями та об'єктами природно-заповідного фонду» – у п. 4 вже більш конкретно говорить, що «управління територіями та об'єктами природно-заповідного фонду, для яких не створюються спеціальні адміністрації, здійснюється підприємствами, установами і організаціями, у віданні яких перебувають ці території та об'єкти».

Обсяг виробничого екологічного управління природно є значно меншим ніж, наприклад, державного і поширюється лише на одне підприємство або групи підприємств. Однак, зважаючи на те, що саме підприємства є основними джерелами техногенного навантаження на навколишнє середовище в умовах роздержавлення і формування економіки, яка ґрунтується на різноманітності форм власності, реалізація принципу «забруднювач платить», що виражається в перенесенні тягаря вирішення екологічних проблем на суб'єкта господарювання, цей вид управління починає відігравати все більшу роль.

Саме за такою структурою і планується розкрити проблеми вдосконалення еколого-управлінських відносин в Україні.

Еколого-правові проблеми реалізації державного екологічного управління в Україні

У 1998 році Верховною Радою України було затверджено «Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки». Цим, безумовно дискусійним, документом було визначено основні «маяки», що повинні були бути досягненні для поліпшення сучасної екологічної ситуації в Україні, яку цією же Постановою майже офіційно було визнано кризовою. Однією з найбільших перешкод на шляху подолання екологічної кризи, що склалася, є неефективність організаційно-управлінської системи природокористування та охорони навколишнього природного середовища в нашій країні. Хоча держава й має великий потенціал у цій галузі: спеціальні органи управління з відповідними штатами і повноваженнями, велика кількість нормативно-правових актів, що регулюють екологічні правовідносини та засоби впливу на порушників, — покращення стану довкілля не відбувається, а часто, навпаки, продовжується деградація природних об'єктів.

Існуюча організаційно-управлінська система має значні вади. Зокрема, частково зберігається становище, коли суб'єкти природокористування здійснюють загальне управління природними об'єктами, в тому числі й їх охорону; відсутні реальні важелі економічного стимулювання екологічно безпечної діяльності; неузгоджені, а часто навіть суперечать один одному відомчі нормативно-правові акти; суб'єкти господарської діяльності економічно не зацікавлені в підвищенні екологічної безпеки виробництв, застосуванні ресурсо- та енергоефективних технологій; відсутні правові засади використання такого механізму, як екологічний аудит, що вже довів свою ефективність і активно застосовується в розвинутих країнах; існує невідповідність між ступенем суспільної небезпечності екологічних правопорушень і мірами юридичної відповідальності.

Вже згадуваною Постановою Верховної Ради України «Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки» в Розділі 33 — «Організаційні засади охорони довкілля і раціонального використання природних ресурсів України» — визначалося, що:

«Створення ефективної державної системи охорони довкілля і раціонального використання природних ресурсів України має на меті:

формування і впровадження державної політики в галузі охорони довкілля і раціонального використання природних ресурсів;

створення наукового і технічного потенціалу в природоохоронній діяльності;

створення умов для ефективної дії правового забезпечення політики екологічної та ядерної безпеки;

вирішення питань підготовки кадрів для забезпечення природоохоронної діяльності та здійснення політики регулювання екологічної та ядерної безпеки.

Для реалізації державної екологічної політики визначають три рівні управління: національний, регіональний, місцевий.

До функцій національного рівня управління належить вирішення таких питань:

розроблення методологічного, нормативно-методичного та правового забезпечення;

розроблення політики регулювання ядерної безпеки;

проведення державної екологічної експертизи;

формування економічного механізму природокористування;

регулювання використання природних ресурсів та запобігання забрудненню довкілля;

ліцензування екологічно небезпечних видів діяльності;

державна політика щодо зон надзвичайних екологічних ситуацій;

встановлення нормативів якісного стану природних ресурсів;

формування та використання державних позабюджетних фондів охорони довкілля;

регулювання використання ресурсів державного значення;

державний контроль за дотриманням природоохоронного законодавства, в тому числі ядерної та радіаційної безпеки;

впровадження екологічного аудиту;

проведення єдиної науково-технічної політики щодо охорони, раціонального використання та відновлення природних ресурсів;

проведення державної політики щодо збереження біорізноманіття;

забезпечення екологічної безпеки як складової національної безпеки;

реалізація міжнародних угод і виконання Україною взятих на себе в рамках цих угод зобов'язань та підтримання міждержавних відносин у природоохоронній сфері;

забезпечення процесу прийняття державних рішень з урахуванням екологічних вимог (організація моніторингу, впровадження інформаційних технологій, ведення обліку забруднень, прогнозування);

екологічна освіта та екологічне виховання.

До функцій регіонального рівня управління належить вирішення таких питань:

регулювання використання природних ресурсів місцевого значення;

визначення нормативів забруднення природного середовища (встановлення нормативів ГДВ, ГДС та розміщення відходів);
впровадження економічного механізму природокористування;
проведення моніторингу та обліку об'єктів природокористування і забруднення довкілля;
проведення державної екологічної експертизи;
здійснення державного контролю за дотриманням природоохоронного законодавства;
розроблення програм впровадження природоохоронних заходів, визначення та реалізація інвестиційної політики;
інформування населення та заінтересованих підприємств, установ і організацій з екологічних питань.

До функцій місцевого рівня управління належить вирішення таких питань:

проведення локального та об'єктного моніторингу;
здійснення державного контролю за дотриманням природоохоронного законодавства;
організація розробки місцевих екологічних програм та проєктів».

На жаль, запланованих завдань та розділу функцій досягти не вдалося. Для демонстрації цього можна навести приклади із практики реформування органів екологічного управління в ряді пострадянських країн. Зокрема, у Російській Федерації в 1991 році Державний комітет РСФСР, який існував з 1988 року, було реорганізовано в Міністерство екології та природних ресурсів РФ. У 1992 році його було перейменовано у Міністерство охорони навколишнього середовища і природних ресурсів. У 1993 році природоресурсні органи, на базі яких формувався Державний комітет з екології і природокористування, вийшли з його складу і стали самостійними державними структурами. У 1996 році Міністерство охорони навколишнього середовища і природних ресурсів було ліквідовано зі створенням на його базі Державного комітету РФ з охорони навколишнього середовища. Одночасно з цим на базі ліквідованого міністерства, а також Комітету з водного господарства і Комітету з геології і використання надр було створено Міністерство природних ресурсів РФ. А 7 червня 2000 року Указом Президента Росії Державний комітет РФ з охорони навколишнього середовища і Федеральна служба лісового господарства були ліквідовані з передачею їхніх функцій Міністерству природних ресурсів Росії. Таким чином, процеси реформування системи органів державного управління в сфері природокористування та охорони навколишнього природного середовища в Росії та Україні дуже подібні та характеризуються певним паралелізмом, але, незважаючи на критику з боку окремих урядовців, науковців, представ-

ників екологічно свідомої громадськості, Україна продовжує повторювати не самі вдалі кроки наших сусідів.

В Азербайджані відповідно до Указу Президента від 23.05.2001 р. пройшла реорганізація природоохоронних органів, під час якої було ліквідовано Державний комітет з екології і контролю за природо-користуванням, Державний комітет з геології та мінеральних ресурсів, Державний комітет з гідрометеорології і ВО «Азермеша» (Азерліс). На базі двох перших державних комітетів було створено Міністерство екології та природних ресурсів.

Перелік таких реорганізацій і ліквідацій можна продовжити, але аналіз вже наведених прикладів свідчить про те, що подібні реформи є наслідком перетягування ковдри між необхідністю розв'язання економічних проблем та збереження довкілля, і таке перетягування часто не на користь останнього. Не можна не погодитись із тим, що питання оптимальної структури спеціальних органів державного екологічного управління, рівень їх централізації або децентралізації ще не вирішено. Зокрема, у Швеції Міністерство довкілля відповідає за загальну екологічну політику, тоді як окремі зобов'язання щодо стану довкілля та впливу на нього покладено ще на дев'ять міністерств.⁵ Приклади подібного вирішення питання щодо формування децентралізованої еколого-управлінської системи характерні й для ряду інших країн. Разом з тим, необхідно вказати, що урядовці, виробники, громадськість цих країн відрізняються високим рівнем екологічної свідомості, що стає гарантією безумовного дотримання екологічних вимог та реалізації екологічних приписів.

Найбільший інтерес, з точки зору державного екологічного управління, становить діяльність центрального органу виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів та розмежування його повноважень з іншими органами управління. В Україні в якості такого органу виступало Міністерство екології та природних ресурсів, а з 15 вересня 2003 року — Міністерство охорони навколишнього природного середовища в якості правонаступника.

Відповідно до Указу Президента від 15 грудня 1999 року «Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади» вирішення питань, що безпосередньо стосуються охорони та використання навколишнього середовища, покладено на Міністерство екології та природних ресурсів і Державний комітет України по водному господарству, Державний комітет України по земельних ресурсах, Державний комітет лісового господарства України, діяльність яких координується Кабінетом Міністрів України через Міністра екології та природних ресурсів України. Положення щодо функціонування цих державних комітетів наділяють їх

рядом повноважень, у тому числі й контрольно-інспекційних, які вони здійснюють паралельно із Державною екологічною інспекцією, що діє у складі Міністерства екології та природних ресурсів.

Разом з тим, нормативно-правового розмежування повноважень цих органів не існує. Лише стосовно водних об'єктів спільним наказом Міністерства екології та природних ресурсів України і Державного комітету України по водному господарству від 29 січня 2001 року «Про затвердження Порядку взаємодії органів Державного комітету України по водному господарству і Міністерства екології та природних ресурсів України з питань здійснення контролю за раціональним використанням, охороною та відтворенням водних ресурсів» було проведено таке розмежування.

Крім того, ліквідація ряду органів, які увійшли в якості складових структурних елементів до Міністерства екології та природних ресурсів, призвела до зосередження в межах його компетенції організаційно-розпорядчих функцій щодо таких природних об'єктів, як надра, тваринний світ, рослинний світ поза межами лісів, атмосферне повітря. Вирішенню питання частково може сприяти пропозиція щодо створення на базі Міністерства екології та природних ресурсів України Міністерства охорони навколишнього природного середовища України та Державного комітету природних ресурсів України. Адже, до теперішнього моменту, Мінекоресурсів об'єднувало в собі функції щодо розпорядження цими природними об'єктами і контрольно-інспекційні повноваження. У період формування концепцій відносно завдань подібних органів, зокрема Держкомприроди СРСР, правники не дійшли єдиної думки. Головними функціями цього комітету визначалися функції або контролю, або координації, або оперативного управління в галузі екології. Практика пішла шляхом інтеграції всіх цих функцій в руках Держкомприроди СРСР.⁶

Із урахуванням ситуації, що склалася у процесі побудови спеціальних органів державного екологічного управління, уявляється доцільним розмежувати ці органи на основі поресурсового підходу та диференціації повноважень з розпорядження природними об'єктами і контрольно-інспекційних повноважень. Таким чином, структура органів повинна складатися з двох відомств за повної відсутності ознак підлеглості одне одному. До функціональних обов'язків органу, який буде здійснювати контрольно-інспекційні повноваження, необхідно віднести такі функції: погоджувальну (у частині погодження лімітів використання природних об'єктів на рівні держави та адміністративно-територіальних одиниць), експертну, інспекційну (з перевірки дотримання екологічного законодавства підприємствами, установами та організаціями незалежно від

форм власності), інформаційну (в частині надання інформації про результати своєї діяльності). Орган поресурсового управління буде здійснювати дозвільну, науково-організаційну, інформаційну (в частині інформування про стан навколишнього природного середовища), еколого-просвітницьку діяльність, а також діяльність із загального екологічного моніторингу. Як приклад такої побудови організаційної структури можна навести систему органів екологічного управління, що існувала в Російській Федерації: Міністерство природних ресурсів і Державний комітет з охорони навколишнього середовища. Нині Державний комітет з охорони навколишнього середовища ліквідовано із передачею його повноважень Міністерству природних ресурсів, що, на думку російських і закордонних експертів, значною мірою негативно вплинуло на стан і якість природоохоронної діяльності. Разом з тим, необхідно обмовитись, що статус цих двох органів повинний бути рівним. В Концепції Адміністративної реформи в Україні, затвердженій Указом Президента України від 22 липня 1998 року, визначено, що:

«Міністерства — це центральні органи виконавчої влади, покликані формувати та реалізувати державну політику у відповідних сферах суспільного життя (секторах державного управління). Їх очолюють міністри, які за посадою є членами Кабінету Міністрів України і відповідно до цього мають статус політичних діячів (політиків)...

Державні комітети — це центральні органи виконавчої влади, які, безпосередньо не формуючи урядову політику, покликані сприяти міністерствам та уряду в цілому в реалізації цієї політики шляхом виконання функцій державного управління, як правило, міжгалузевого чи міжсекторного характеру».

Зважаючи на те, що основна різниця в правовому статусі міністерства і державного комітету полягає в можливості формування державної політики, то статус природоохоронного органу має бути не нижчим, ніж статус міністерства. Тільки в цьому випадку можна буде говорити про можливість якісного і змістовного наповнення екологічної політики України.

Потребує вдосконалення і контрольна діяльність Міністерства охорони навколишнього природного середовища як правонаступника Міністерства екології та природних ресурсів. Розгляд протягом тривалого часу доквілля лише як джерела природних ресурсів, а не як середовища життєдіяльності людини і суспільства, переважання споживацького підходу, нехтування проблемами навколишнього природного середовища призвели до різкого погіршення екологічної ситуації в Україні. Це викликало нагальну потребу вдосконалення системи контролю над дотриманням екологічного законодавства і підси-

лення відповідальності (в тому числі, і кримінальної) за правопорушення, вчинені у галузі природокористування, відновлення й охорони навколишнього природного середовища.

У чинному Кримінального кодексі України довіклля розглядається як окремих об'єкт злочинного посягання, що знайшло своє відображення у виділенні в Кримінальному кодексі України Розділу VIII «Злочини проти довіклля». На відміну від попереднього Кримінального кодексу положення нового Кодексу характеризується криміналізацією цілого ряду діянь, пов'язаних із порушенням екологічних аспектів реалізації господарської діяльності. Такий підхід демонструє кардинальну зміну ставлення до екологічних злочинів, підвищення уваги до екологічних аспектів господарської діяльності. Зокрема, протягом 2001 року прокурорами порушено 1429 кримінальних справ за фактами вчинення злочинів у сфері охорони довіклля. Спостерігається збільшення кількості діянь кримінально-карного характеру, скоєних посадовими особами: за аналогічний період 2000 року порушено 455 таких справ, що становить 32 %. При цьому, якщо у 1998 році за фактами вчинення злочинів посадовими особами порушена кожна десята кримінальна справа, то у 2001 році — кожна третя.⁷ Разом з тим, збільшення кількості кримінально караних діянь у галузі екології ставить нові вимоги щодо якості підготовки матеріалів досудового слідства.

Аналізуючи зміст статей зазначеного розділу Кримінального кодексу, необхідно відмітити те, що при їх побудові використаний переважно бланкетний спосіб опису правил необхідної поведінки, які можуть бути порушені внаслідок скоєння злочину. З одного боку, це забезпечує незмінність норм навіть у разі зміни екологічних правил, стандартів, нормативів і лімітів, які з розвитком науково-технічного прогресу і суспільства неодмінно будуть уточнюватися, змінюватися. З іншого боку, при застосуванні норм необхідне звертання до великого масиву підзаконних нормативно-правових актів, які регулюють питання охорони, використання і відтворення природних ресурсів. Екологічне законодавство України знаходиться у постійному розвитку і змінюється разом із зміною стану довіклля та з інших причин об'єктивного і суб'єктивного характеру. Саме тому можуть виникати труднощі при застосуванні статей, що містяться в розділі «Злочини проти довіклля», у практичній діяльності органів, на які покладено функції ведення дізнання і досудового слідства з цієї категорії справ.

Діючий Кримінально-процесуальний кодекс (КПК) України в ст. 102 визначає коло органів попереднього слідства: слідчі прокуратури, слідчі органів внутрішніх справ, слідчі податкової міліції і слідчі органів безпеки. Ст. 101 КПК України визначає перелік органів дізнання:

міліція, податкова міліція, органи безпеки, командири військових частин, з'єднань, начальники військових установ, митні органи, начальники виправно-трудових установ, слідчих ізоляторів, лікувально-трудових профілакторіїв і виховно-трудових профілакторіїв, органи державного пожежного нагляду, органи прикордонної охорони, капітани морських суден, що перебувають у далекому плаванні. Як видно з переліку, законодавець надає право проведення дізнання у межах своєї компетенції у випадках, коли:

а) є необхідність проведення дізнання в умовах обмеженості часу, простору і при відсутності можливості залучення інших органів;

б) специфіка розслідування справи виключає можливість залучення інших органів;

в) для розкриття злочину необхідне залучення органу, який має право вести оперативно-розшукову діяльність;

г) є необхідність залучення осіб, які мають спеціальні знання для ведення дізнання, з метою недопущення втрати доказів та швидкого розслідування справи.

Що стосується розслідування злочинів проти довкілля, то відповідно до ст. 112 КПК України (слідчість) ведення дізнання у цій категорії справ покладено на міліцію, а ведення попереднього слідства – на слідчих прокуратури й органів внутрішніх справ. Але в Конституції України функція попереднього слідства вже не віднесена до компетенції прокуратури, і після формування системи досудового слідства прокуратура перестане її виконувати. Зважаючи на це, можна очікувати, що навантаження на слідчих органів внутрішніх справ істотно збільшиться, і, як наслідок, виконуючи свої обов'язки щодо захисту життя, здоров'я, прав і свобод громадян, власності, природного середовища, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, міліція зіткнеться з проблемою перенавантаження, що разом із розгалуженістю екологічного законодавства і великим обсягом відомчих нормативно-правових актів, стандартів, а також недостатністю спеціальних знань і засобів фіксації правопорушень у галузі екології може обумовити великий відсоток латентності злочинів проти довкілля.

Разом з тим, у складі Мінприроди (донедавна – Мінекоресурсів) діє і підпорядковується йому урядовий орган державного управління – Державна екологічна інспекція. Відповідно до «Положення про Державну екологічну інспекцію» на неї покладено завдання здійснення державного екологічного контролю у галузі охорони довкілля і використання природних ресурсів. Для виконання покладених на неї обов'язків Державна екологічна інспекція має право:

обстежувати в установленому порядку підприємства, установи та організації незалежно від форми власності і господарювання, а у випадку

порушення ними екологічного законодавства обмежувати чи зупиняти (тимчасово) їх діяльність;

перевіряти документи на право спеціального використання природних ресурсів; складати акти перевірок і протоколи про адміністративні правопорушення та розглядати справи про адміністративні правопорушення у сфері охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів, екологічної та радіаційної безпеки; давати обов'язкові для виконання приписи з питань, що належать до її повноважень; у разі неможливості встановлення особи порушника під час складання протоколу про адміністративне правопорушення на місці вчинення правопорушення доставляти осіб, які порушили вимоги законодавства про охорону навколишнього природного середовища, до органів місцевого самоврядування, органів внутрішніх справ і штабів громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону; передавати до прокуратури, органів попереднього слідства та дізнання матеріали про виявлені факти правопорушень, в яких є ознаки злочину.

Крім того, Державній екологічній інспекції надано право: одержувати довідкові та інформаційні матеріали про стан екологічної та радіаційної безпеки, повідомлення про аварії та їх причини, технічну й іншу документацію, а також інформацію, необхідну для виконання покладених на неї завдань; залучати спеціалістів для участі в проведенні перевірок; зупиняти транспортні (в тому числі, плавучі) засоби та проводити їх огляд, огляд речей, знарядь добування; вилучати знаряддя добування об'єктів рослинного та тваринного світу, транспортні (в тому числі, плавучі) засоби, документи тощо; викликати громадян для одержання від них усних або письмових пояснень; проводити заходи щодо фіксації екологічних правопорушень.

Таким чином, на Державну екологічну інспекцію покладено обов'язки з ведення цілеспрямованої діяльності у галузі контролю над дотриманням екологічного законодавства, реагування на його порушення та збору доказової бази для притягнення винних у скоєнні правопорушення до відповідальності. Але на певному етапі своєї діяльності екологічна інспекція виконує дії (збір первинної доказової бази, їх оцінка, прийняття рішення щодо притягнення особи до відповідальності), тотожні діяльності органу дізнання в ОВС, і навіть дублює їх.

Однією з особливостей екологічних злочинів є відносно невеликий проміжок часу їх здійснення і складність визначення осіб, винних у скоєнні цих злочинів. Зважаючи на це, уявляється доцільним доповнити перелік органів дізнання ще одним органом — Державною екологічною інспекцією у справах, що стосуються порушень екологічного законодавства, надавши їй повноваження щодо процесуального встановлення

і закріплення події злочину, осіб, винних у його скоєнні, призначення судових експертиз тощо на правах, передбачених для органів дізнання, без надання повноважень ведення оперативно-розшукової діяльності. Подібні повноваження надані, наприклад, Агентству з охорони навколишнього природного середовища США. Такий крок дасть змогу реалізувати ряд позитивних моментів:

1. Зменшиться навантаження на працівників органів внутрішніх справ, які часто не є компетентними у вирішенні питань екологічного законодавства, особливо тих, що пов'язані із технологічними аспектами господарської діяльності.

2. Володіння Державною екологічною інспекцією масивом нормативно-правової бази в галузі використання, відтворення природних ресурсів і охорони навколишнього природного середовища забезпечить охоплення повного переліку норм, що були порушені. Це допоможе, насамперед, у визначенні ступеня і міри вини осіб, які скоїли злочин, обґрунтуванні притягнення їх до кримінальної відповідальності, що, в свою чергу, позитивно відіб'ється на якості матеріалів, які будуть передані слідчим для ведення досудового слідства.

3. Надасть можливість забезпечити збирання доказової бази засобами кримінального права (відповідальність за свідомо неправдиве показання та ін.).

4. Буде досягатися більш оперативне реагування на екологічні злочини.

5. Процесуальне закріплення екологічної інспекції як органу дізнання надасть слідчому повноваження давати окремі доручення в порядку статей 114 і 118 КПК України, вимагати їх виконання і контролювати його якість.

Крім того, наявність спеціального обладнання і володіння екологічною інформацією в регіоні, наявність зброї у штатних працівників забезпечать їм більш повне збирання доказів і їх фіксацію, а також сприятимуть підтриманню ними законності під час виконання своїх обов'язків.

Звичайно, надання таких широких повноважень повинно супроводжуватися підвищенням якості юридичного забезпечення Державної екологічної інспекції і Міністерства екології та природних ресурсів у цілому. Адже, незважаючи на той факт, що ці органи здійснюють свою діяльність переважно у правовій площині, кількість юристів у їхньому складі є явно недостатньою, відсутні юридичні відділи, а лише передбачена посада юрисконсульта. На цьому факті, зокрема, наголошувала І. В. Тустановська, зазначаючи, що в Агентстві з охорони навколишнього

природного середовища США тільки в центральному апараті у Вашингтоні працює понад 50 юристів.⁸

Крім того, на федеральному рівні у складі Департаменту юстиції США існує відділ екології та природних ресурсів. Завданнями цього відділу є:

- нагляд за дотриманням екологічного законодавства в інтересах захисту навколишнього природного середовища та здоров'я громадян;
- захист інтересів держави у спорах, які виникають унаслідок здійснення урядових програм;
- представництво США з усіх питань, які стосуються охорони і використання природних ресурсів та громадських земель, захисту дикої природи, прав та вимог індіанців, а також придбання федеральної власності;
- ведення судових процесів з екологічних питань.

Структура і діяльність відділу екології та природних ресурсів Департаменту юстиції США диференційована за наступними напрямками:

1. Секція екологічних злочинів (environmental crimes section) — 20 юристів.
2. Секція застосування екологічного законодавства (environmental enforcement section) — 100 юристів.
3. Секція із захисту екологічних інтересів (environmental defense section) — 50 юристів.
4. Секція охорони дикої природи та ресурсів моря (wildlife and marine resources section) — 20 юристів.
5. Секція загальних тяжб (general litigation section) — 50 юристів.
6. Секція із захисту прав/ресурсів індіанців (Indian resources section) — 10 юристів.
7. Секція придбання землі (land acquisition section) — 20 юристів.
8. Секція політики, законодавства і спеціальних тяжб (policy, legislation and special litigation section) — 50 юристів.
9. Апеляційна секція (appellate section) — 40 юристів.
10. Виконавчий офіс (executive office) — 10 юристів.

Таким чином, тільки на федеральному рівні у складі Департаменту юстиції питаннями охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів займаються 370 юристів. В Україні подібні функції здійснює Генеральна прокуратура України. Однак в її складі у відділі нагляду за дотриманням природоохоронного законодавства передбачено лише 5 штатних одиниць.

У більшості штатів США також є офіс Міністра юстиції штату, подібний до федерального. Кількість юристів у цьому офісі залежить від розміру штату та складності екологічної обстановки в ньому. В

Україні на місцевому рівні нагляд за дотриманням екологічного законодавства здійснюють спеціалізовані природоохоронні прокуратури.

Як уже відмічалось, існують юридичні відділи в структурі центрального апарату Агентства з охорони навколишнього природного середовища США, а також у складі 10 регіональних представництв у містах Атланта, Бостон, Даллас, Денвер, Канзас-Сіті, Нью-Йорк, Сан-Франциско, Сіетл, Філадельфія та Чикаго. І в цьому випадку співвідношення кількісних і якісних показників щодо юридичного забезпечення Агентства з охорони навколишнього природного середовища США і міністерства з аналогічними функціями в Україні знов не на користь останнього.

Рівень юридичної підготовки працівників Міністерства охорони навколишнього природного середовища залишає бажати кращого, більше того, вони самі відмічають низький рівень юридичної підготовки матеріалів щодо порушень екологічного законодавства. Зокрема, у ході анкетування й опитувань працівників управлінь екології та природних ресурсів у Харківській, Запорізькій та Донецькій областях у 2002 році з'ясувалося, що 40,9 % опитаних вважають рівень своєї юридичної підготовки недостатнім, у практиці 54,5 % респондентів були випадки, коли вони не знали, як необхідно діяти у випадку порушення екологічного законодавства. На запитання «Як часто у Вашій діяльності Вам необхідна кваліфікована юридична допомога з питань застосування екологічного законодавства?» 13,6 % респондентів відповіли «постійно», 22,8 % — «часто», 54,5 % — «іноді», 9,1 % — «ніколи». У практиці приблизно 31,8 % опитаних мали місце випадки відміни судом чи безпосереднім керівництвом постанов про притягнення осіб, винних у порушенні екологічного законодавства, або заборону (припинення) діяльності підприємств, установ та організацій. Незважаючи на явну гостроту проблем юридичного забезпечення діяльності працівників Міністерства екології та природних ресурсів, у випадку виникнення складних, з юридичної точки зору, ситуацій лише 50 % опитаних звертаються за допомогою до штатного юриста, 4,5 % — до співробітників природоохоронної прокуратури, 36,4 % намагаються вирішити ситуацію самотійно, а 9,1 % використовують інші джерела (звертання за допомогою до юристів — знайомих, родичів, використання ресурсу об'єднань громадян тощо).

Нині залишається невирішеною доля природоохоронних прокуратур у складі Прокуратури України. Згідно з Конституцією України (Розділ VII — «Прокуратура»), виконання функцій загального нагляду не входить до її компетенції, а обсяг повноважень і сфери діяльності скорочено. Тому після формування системи досудового слідства, а також вирішення

інших питань з приведення законодавства України у відповідність до конституційних положень, необхідно зберегти кадри кваліфікованих юристів, які займаються застосуванням екологічного законодавства. Можливим варіантом вирішення цієї проблеми уявляється передача частини цих структур в якості відділів до складу Міністерства охорони навколишнього природного середовища шляхом надання можливості добровільного переходу з вирішенням питання про збереження соціальних пільг, матеріального і технічного забезпечення.

Певні заперечення викликає існуюча практика формування різних дорадчо-консультативних органів із різних питань, в тому числі в екологічній сфері, за персональним принципом. Наприклад, Постановою Кабінету Міністрів України від 14 квітня 1999 року було створено Міжвідомчу комісію із забезпечення виконання Рамкової конвенції ООН про зміну клімату. Цією ж Постановою було затверджено і персональний склад цього органу. Але за майже 4-річний термін роботи цього органу вже неодноразово змінився склад та посади держслужбовців, які в ній працювали. Деякі з перелічених у Постанові осіб взагалі полишили державну службу, але номінально за ними зберігається місце в цій комісії. Такі випадки мають непоодинокий характер і лише створюють зайві перепони щодо ефективного вирішення створюваними органами поставлених перед ними питань, надають їх діяльності формальний характер. Для вирішення цієї ситуації варто було б при формуванні таких органів вказувати не окремих осіб, які на даний момент обіймають певну посаду, а безпосередньо рівень чиновника, який буде брати участь у роботі таких консультативно-дорадчих органів, наприклад, міністр або 1-й заступник міністра. Таким чином, вступаючи на посаду, кожен службовець вже буде знати свої обов'язки щодо участі в роботі різних створюваних комісій і органів.

До того ж, часті зміни у функціональному складі центрального органу виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища тільки збільшують плутанину у відносинах між різними відомствами, нервову напругу співробітників тощо. Будь-яка реорганізація це не тільки «зміна вивіски» — це й значний ажіотаж щодо майбутньої долі працівників, складні питання із матеріальним забезпеченням, і, мабуть, важко не погодитись із тим, що в умовах такого функціонування ефективність роботи цих органів значною мірою падає.

Важко погодитись із новою назвою одного із поресурсових відомств — Державний комітет природних ресурсів України. Оскільки в нас вже є відомства, які опікуються долею тих чи інших природних об'єктів (Держкомзем, Держкомлісгосп, Держкомводгосп), то як з теоретичної, так і з практичної точки зору більш правильним було б на-

звати цей Державний комітет на кшталт Державного комітету України по геології і використанню надр, що вже колись існував. Це була б більш влучна та доречна назва відповідно до функціональних обов'язків, що покладаються на новостворений комітет відповідно до положень Указу Президента «Про заходи щодо підвищення ефективності державного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів».

Ще більші нарікання і навіть подив викликає рішення про передачу до складу Державного комітету природних ресурсів України Державної служби заповідної справи, тобто суто природоохоронна функція «виривається» із компетенції головного природоохоронного відомства.

Зважаючи на вищевказане, можна із великою долею вірогідності напроорокувати, що нинішня реорганізація природоохоронного відомства є не останньою, доки рішення в цій сфері приймаються виключно адміністративним шляхом, без урахування напрацювань науковців та практиків, думки громадськості, яка, хоча б консультативно, могла взяти участь у вирішенні цього питання, особливо після того, як Україна в 1999 році ратифікувала Конвенцію про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Оргуську конвенцію).

Проблеми підвищення ефективності виробничого екологічного управління в Україні

Зміни пріоритетів та цілей екологічного управління, відхід від централизованого жорсткого впливу державних органів, формування економіки, що ґрунтується на різних формах власності, приватизація значної частки підприємств ведуть до збільшення ролі виробничого екологічного управління. Таке управління за присутності всіх загальних ознак характеризується більш локальним характером і конкретнішим визначенням цілей і завдань, які планується досягти в процесі його здійснення.

У ст. 66 Конституції України закріплено: «Кожен зобов'язаний не заподіювати шкоду природі, культурній спадщині, відшкодовувати завдані ним збитки». Деталізацію стосовно суб'єктів господарської діяльності ці положення отримали в ст. 10 Закону України «Про підприємництво»: «Підприємець зобов'язаний не завдавати шкоди навколишньому середовищу, не порушувати прав та інтересів громадян, підприємств, установ, організацій і держави, що охороняються законом».

Ст. 11 Закону України «Про підприємства в Україні» вже безпосередньо вказує: «Підприємство зобов'язане своєчасно здійснювати

природоохоронні заходи, спрямовані на зниження і компенсацію негативного впливу його виробництва на природне середовище, здоров'я та власність людей. Фінансування таких заходів відбувається за рахунок власних коштів або інших джерел».

Наявність у законодавстві цих норм, а також можливість настання реальної юридичної відповідальності за їх порушення спонукає суб'єктів господарювання слідкувати за дотриманням законодавства. Таким чином, держава, в особі її уповноважених органів, створює межі, в яких повинен реалізовувати свою діяльність будь-який суб'єкт господарювання. Разом із тим, у цих межах залишаються можливості активної дії із формування суб'єктами господарювання власної екологічної політики, її цілей та механізмів їх досягнення. Процес організації такої діяльності в рамках одного підприємства або їх груп регулюється саме в рамках виробничого екологічного управління.

В умовах ринкової економіки залишаються конкурентоспроможними і виживають тільки ті підприємства, керівництво яких виявляє потреби споживачів та очікування громадян в цілому, будує ефективну структуру бізнесу для їх задоволення. Демократичне суспільство вважає надзвичайно важливими не тільки права безпосередніх споживачів продукції, але й права громадян, перш за все, право на доступ до інформації, право на безпечне навколишнє середовище. Цей факт підтверджують дані соціологічних досліджень. Зокрема, відповідно до результатів соціологічного опитування, проведеного в липні 2001 року центром «Соціополіс», 21 % опитаних однією з основних проблем вважають погіршення стану навколишнього середовища, поставивши її перед проблемами зростання корупції та хабарництва, політичної нестабільності, слабкості державної влади, захисту малозабезпечених тощо.⁹ Таке становище змушує суб'єктів господарської діяльності активно включати екологічну складову до власної політики, враховувати негативні екологічні наслідки своєї діяльності.

Об'єктами екологічного управління у виробничих об'єднаннях і на промислових підприємствах найчастіше визначають діяльність підрозділів з використання, відновлення і відтворення природних ресурсів; етапи розроблення і виготовлення продукції, на яких визначають екологічні і гігієнічні властивості продукції; усі технологічні етапи виробництва, де можуть виникнути сировинні, побічні, основні продукти та вторинні матеріали, що забруднюють навколишнє середовище і шкідливо впливають на нього; засоби охорони навколишнього середовища. У сучасних умовах відбувається значне зростання кількості невеликих підприємств, а також збільшення числа громадян, які займаються господарською діяльністю без створення юридичної особи.

Характер технологічних процесів на таких невеликих підприємствах є не менш, а іноді, через примітивні та застарілі технології, що на них використовуються, більш екологічно небезпечним, ніж на великих підприємствах. Утримання на невеликому підприємстві спеціалістів-екологів або спеціалізованої служби є занадто витратним, тому персональна відповідальність за його екологічне становище покладається в такому разі на керівника. На великих підприємствах, особливо тих, що намагаються виходити зі своєю продукцією на світовий ринок, навпаки, відбувається підвищення ролі екологічних служб із введенням посади заступника директора з екології або створення у складі ради директорів посади директора з екології.

Система екологічного управління, що застосовується на підприємстві, обирається ним самостійно з урахуванням характеру і складності виробництва, технологічних процесів. Природно, що підприємство, на якому створено екологічну службу із наданням їй керівникові статусу заступника директора або директора з екології, має більші потенційні можливості для досягнення цілей своєї екологічної політики. Разом із тим підприємства, де спеціаліст з екології або екологічна служба в ряді випадків відсутні (невелике підприємство, низький рівень потенційної екологічної безпеки), можуть не менш успішно вирішувати свої екологічні проблеми. Прийняття рішення про створення таких служб вирішується самостійно адміністрацією підприємств, нормативні вимоги про необхідність наявності спеціалізованої екологічної служби мають місце лише в окремих випадках. Наприклад, відповідно до п. 2.3. «Правил утримання зелених насаджень міст та інших населених пунктів України» місцеві органи державної виконавчої влади можуть передавати у користування зелені насадження землекористувачам у тому разі, якщо в них створено спеціалізовані служби з ведення зеленого господарства. Про це складається акт і приймається рішення місцевого органу державної виконавчої влади.

У 1997 році Держстандарт України наказом № 495 від 18 серпня затвердив й увів у дію державні стандарти України ДСТУ ISO 14001-97 «Системи управління навколишнім середовищем. Склад та опис елементів і настанови щодо їх застосування» і ДСТУ ISO 14004-97 «Системи управління навколишнім середовищем. Загальні настанови щодо принципів управління, систем та засобів забезпечення». Ці стандарти заповнили прогалину, яка утворилася після того, як втратив чинність ГОСТ 1-42333-86 «Управление охраной окружающей среды. Основные положения». Новизна запроваджених стандартів полягає в тому, що при описі систем екологічного управління в них залишається значне місце для ініціативної діяльності підприємств. Зокрема, у вступі до ДСТУ ISO 14001-97 «Системи управління навколишнім середо-

вищем. Склад та опис елементів і настанови щодо їх застосування» проголошується: «Слід зауважити, що цей стандарт не встановлює конкретних вимог до екологічних характеристик, окрім обов'язку дотримуватись чинного законодавства і нормативних актів, а також обов'язку щодо постійного вдосконалення. Так що дві організації, які здійснюють подібну діяльність, але мають різні екологічні характеристики, можуть обидві відповідати його вимогам». Таким чином, при здійсненні виробничого екологічного управління досягаються як обов'язкові, визначені в законодавстві цілі (такими найчастіше виступають екологічні нормативи, стандарти, ліміти тощо), так і добровільні, тобто ті, які визначає для себе кожен суб'єкт господарської діяльності.

Юрій Саталкін, один із розробників проекту Закону України «Про екологічний аудит», який було подано до Верховної Ради України Кабінетом Міністрів, коментуючи ситуацію з введенням у дію нових стандартів вказує: «Стандарти серії ДСТУ 14000 зараз вдосконалюються. Зокрема, буде прийнято спеціалізовані стандарти для різних галузей промисловості. Також буде прийнято спеціалізовані стандарти для проведення екологічного аудиту при приватизації і екологічному страхуванні... Виробництво на підприємствах, які не відповідають вимогам ISO 14000, буде призупинено, або буде прийнято рішення про оздоровлення підприємства та його повторну сертифікацію через деякий час». Але з таким висловлюванням не можна погодитися. Стандарти серії ISO 14000 уводились, насамперед, як добровільні стандарти. Підприємства мають самі зробити вибір щодо їх впровадження та найбільш прийнятної для себе форми застосування. Навіть у Європі, де ці стандарти діють з 1993 року, а підприємства отримали можливість сертифікації з 1995 року, лише відносно невелика частка підприємств одержала сертифікат відповідності власної системи екологічного управління вимогам стандартів серії ISO 14000. Подібна ситуація складається і в Україні. Зокрема, заступник директора із сертифікації УкрЦСМ В. Рімер відзначає: «Наша організація акредитована Держстандартом в якості сертифікатора за стандартом ДСТУ ISO 14000. Однак українські підприємства мало зацікавлені в сертифікації своїх систем управління навколишнім середовищем, тому ми ще не видали жодного сертифіката». Стандарти серії ДСТУ ISO 14000 набрали чинності в Україні з 1 січня 1998 року, але спеціаліст Держстандарту, відповідальний за ведення реєстру сертифікатів якості, Т. Зубко зауважила, що станом на вересень 2001 року жодне українське підприємство не сертифіковане за цими стандартами, хоча деякі планують це зробити.¹⁰ І лише 8 лютого 2002 року, за інформацією агентства УНІАН, концерн «Стирол» (м. Горлівка), один з лідерів української хімічної та фармацевтичної промисловості, першим в Україні і одним із перших у Європі

одержав Міжнародний екологічний сертифікат ISO 14001. Як повідомив Голова правління ВАТ концерну «Стирол» Микола Янковський, проведена міжнародним технічним товариством «Бюро Верітас» сертифікація системи екологічного менеджменту концерну підтвердила її високу ефективність і цілковиту відповідність вимогам стандарту ISO 14001. Але підготовка до сертифікації тривала кілька років і підтримувалася в якості пілотного проекту іноземними фінансовими донорами.

Певну допомогу в активізації діяльності підприємств із сертифікації власних систем екологічного управління можуть надати запроваджені вже на багатьох підприємствах України стандарти ДСТУ ISO серії 9000 щодо систем якості. Ці стандарти вже в опосередкованій формі передбачають урахування певних екологічних чинників. Тому система управління якістю може стати базою для формування систем екологічного управління. Від застосування цих систем залежить конкурентоспроможність підприємств та їхньої продукції на світовому ринку. На цей факт вказано і в самому стандарті ДСТУ ISO 14001-97. Зокрема, у додатку Б до цього стандарту розглянуто зв'язки між стандартами екологічного управління (ДСТУ ISO 14001) і стандартами якості продукції (ДСТУ ISO 9001).

Управлінські можливості сертифікації за стандартами ISO 14000 полягають у тому, що підприємство, яке декларує свою відповідність цим стандартам і підтвердило цю декларацію після отримання сертифікату, мусить постійно підтверджувати факт відповідності вимогам стандартів шляхом регулярного проведення аудиту та перевірок. Процес сертифікації за міжнародними стандартами є достатньо дорогим, тому, витративши гроші і розуміючи факт можливої втрати сертифікату, власник підприємства буде вимагати стабільної дії систем екологічного управління, дотримання екологічних та технологічних вимог. Отже, з'являється новий аспект економічної зацікавленості суб'єкта господарювання — втрата вкладених коштів, зменшення довіри до підприємства з боку іноземних інвесторів та партнерів, міжнародних інституцій, зменшення конкурентоспроможності товару на світовому ринку.

Як свідчить вищесказане, на підприємстві екологічне управління характеризується значною гнучкістю та ініціативністю. Разом з тим, ефективне функціонування такої системи є достатньо дорогим процесом, тому цей аспект необхідно враховувати при правовому регулюванні еколого-правових відносин з метою надання пільг підприємствам, де такі системи існують. Екологічні показники повинні стати невід'ємною складовою оцінки підприємства, його інвестиційної привабливості. У ст. 7 Закону України «Про державну підтримку малого підприємництва» вказано: «Підтримка малого підприємництва здійснюється відповідно

до Національної програми сприяння розвитку малого підприємництва в Україні, програми підтримки малого підприємництва в Автономній Республіці Крим, регіональних та місцевих програм підтримки малого підприємництва, які затверджуються відповідно до законодавства.

Програми підтримки малого підприємництва включають положення про:

фінансово-кредитну та інвестиційну підтримку суб'єктів малого підприємництва;

забезпечення участі суб'єктів малого підприємництва у виконанні поставок для державних, регіональних та місцевих потреб;

вдосконалення нормативно-правової бази у сфері підприємницької діяльності;

сприяння створенню інфраструктури розвитку малого підприємництва;

пропозиції щодо встановлення системи пільг для суб'єктів малого підприємництва, у тому числі пом'якшення податкової політики;

допомогу в матеріально-технічному та інформаційному забезпеченні».

У п. 4 ст. 8 цього ж Закону передбачено: «Відбір проектів по реалізації Національної програми сприяння розвитку малого підприємництва в Україні здійснюється на конкурсних засадах. Положення про проведення конкурсів проектів затверджується Кабінетом Міністрів України».

Нині таке положення не прийняте і не затверджене. Проте з метою врахування екологічних чинників при розгляді проектів з надання державної підтримки малому підприємству слід передбачити в такому положенні пункт щодо визначення суб'єктів її отримання. Найбільш доцільним було б закріплення такого положення: «При проведенні конкурсу проектів на отримання державної підтримки, за рівних інших умов, перевага надається тим підприємствам, які сертифіковані за стандартами серій ДСТУ ISO 14000 і ДСТУ ISO 9000». Тотожні формулювання необхідно включити й до складу інших нормативних актів, що регулюють подібні відносини, наприклад, до Постанови Кабінету Міністрів України від 25.11.1999 року «Про Порядок проведення на конкурсних засадах оцінки та відбору інвестиційних проектів, що передбачають залучення коштів державного бюджету». Усе це в повній мірі повинно стосуватись, і випадків укладання договорів на виконання робіт і поставок для державних потреб, яке згідно ст. 15 Закону України «Про підприємство» виступає формою його державного регулювання.

Для тих підприємств, для яких вирішення екологічних проблем є завданням другого плану, основною умовою ефективного виробничого

екологічного управління виступає можливість отримання додаткового прибутку або інших переваг. Цей процес безпосередньо пов'язаний з чинним законодавством, що регулює економіко-правові засади такої еколого-ефективної діяльності. У сучасних умовах формується нормативна база для існування засад екологічно сприятливої господарської діяльності, однойменний проект подано до Верховної Ради України і розглянуто в першому читанні. Зменшується вплив державних органів з екологічного управління за рахунок передачі частини управлінських функцій суб'єктам підприємницької діяльності. Зокрема, ведення еколого-аудиторської діяльності зменшує необхідність численних перевірок підприємств, на яких регулярно проводиться екологічний аудит. У цьому випадку така діяльність вигідна всім: підприємству, оскільки воно вчасно отримує інформацію щодо недоліків власної екологічної політики, може вчасно виправити свої помилки; аудиторю або аудиторській фірмі, які отримують прибуток від своєї діяльності; державним органам, що отримують вже опрацьовану та оброблену достовірну інформацію. Подібний взаємовигідний ефект досягається також у процесі здійснення екологічного страхування, екологічного лімітування тощо.

Участь громадськості в процесі екологічного управління

Ще одним різновидом екологічного управління є громадське екологічне управління. Його існування обумовлено, насамперед, необхідністю реалізації прав громадян на участь в управлінні державними справами, яке проголошено в ст. 38 Конституції України, та забезпечення захисту від свавілля органів влади, нехтування і зневажання з їхнього боку екологічних та суміжних з ними прав населення.

Деякі аспекти громадського екологічного управління мають давню історію. Зокрема, Карел ван дер Звеп вказує, що: «Шведська правова система вже у XVIII столітті містила норми, які можна віднести до участі громадськості. Подібні приклади є в історії попередніх періодів: у середньовіччі або навіть раніше — з 1000 року нашої ери. Люди, які жили в „низинних землях“ (Голландія, Данія, Німеччина), постійно знаходились у стані війни з морем. Тому вони мусили займатись меліорацією, польдеризацією, будівництвом дамб і контролюванням рівня води відповідно до дійсної потреби. Зведення дамб потребує управління й регулювання, і найдавніші відомі нам правила відносяться до 1100 року нашої ери. Це були, так звані, *Rustringer Rules of Law*, які безпосередньо залучали місцеве населення до вирішення цих питань. Такий вид прямого залучення громадськості існує в Нідерландах і нині».¹¹ Однак такі механізми громадської участі здебільшого мали лише дотичне

відношення до екологічних питань. Збереження природних ресурсів і охорона навколишнього середовища стали включатися до соціальних систем лише недавно, з приверненням уваги до екологічних проблем, посиленням громадської свідомості та відповідальності.

Право громадян на участь у процесі прийняття рішень при здійсненні екологічного управління передбачено багатьма міжнародно-правовими актами. Зокрема, принципом 10 Декларації Ріо-де-Жанейро з навколишнього середовища і розвитку встановлено: «Екологічні проблеми найкраще вирішуються за участю всіх зацікавлених громадян на відповідному рівні. На національному рівні кожен індивід повинен мати можливість належного доступу до всієї інформації про навколишнє середовище, яка є в розпорядженні владних структур, включаючи інформацію щодо небезпечних речовин та видів діяльності, а також можливості брати участь у процесі прийняття рішень. Держави сприяють інформуванню й участі громадськості».

23–25 жовтня 1995 року у Софії під час III Всеєвропейської Конференції міністрів охорони довкілля було прийнято «Керівні принципи із забезпечення доступу до екологічної інформації і участі громадськості в процесі прийняття рішень з питань охорони довкілля». Процес реалізації цих положень знайшов своє відображення у «Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля» — так званій, Оргуській Конвенції, яку було підписано 25 червня 1998 року і ратифіковано Україною в 1999 році. Особливістю цієї Конвенції є те, що вона, на відміну від інших, не тільки містить матеріальні норми, які закріплюють право громадян на участь в екологічному управлінні, але й встановлює процесуальний порядок реалізації цих прав.

Національним законодавством України також передбачено можливості здійснення громадянами та їх об'єднаннями функцій екологічного управління. У багатьох випадках воно регламентує участь громадськості в процесі екологічного управління значно ширше, ніж це передбачено міжнародними нормами. Зокрема, ст. 9 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» закріплює екологічні права громадян України. У розділі IV цього ж Закону — «Повноваження органів управління в галузі охорони навколишнього природного середовища» — міститься ст. 21 «Повноваження громадських об'єднань у галузі охорони навколишнього природного середовища», в якій встановлено права громадських природоохоронних об'єднань.

На основі аналізу положень законодавства з питань участі в процесі екологічного управління громадян та їх об'єднань, можливості щодо участі в еколого-управлінських процесах можна поділити на кілька груп:

- вплив на формування екологічної політики на різних рівнях і участь у прийнятті екологічно значущих рішень;
- громадський екологічний моніторинг;
- ініціація і проведення екологічної експертизи;
- здійснення громадського екологічного контролю.

Реалізація цих можливостей частково прямо передбачена в екологічному законодавстві, частково міститься в інших нормативних актах і є формою реалізації загальних прав громадян. В останньому варіанті особливості їх застосування характеризуються об'єктом, на який здійснюється вплив, — людину, а через неї — на навколишнє природне середовище.

Саме через таку класифікацію, хоча вона і є досить відносною, уявляється найбільш правильним розглянути громадське екологічне управління.

Вплив на формування екологічної політики на різних рівнях і участь у прийнятті екологічно значущих рішень. Відповідно до законодавства України громадяни можуть впливати на формування екологічної політики як прямо, так і опосередковано. Реалізація цього права здійснюється шляхом виборів до органів державної влади та місцевого самоврядування, організації та участі в діяльності політичних партій і громадських організацій, внесення пропозицій до органів влади, а також заслуховування звітів посадових осіб.

Найбільший інтерес становлять можливості міжсекторальної співпраці між органами влади, представниками бізнесу і громадськістю. Такі форми співпраці набувають все більшого розповсюдження. Зокрема, у 2000 році фракцією Народно-демократичної партії у Верховній Раді України за поданням Всеукраїнської екологічної Ліги було ініційовано і проведено парламентські слухання щодо дотримання вимог екологічного законодавства в Україні, напрямків реалізації та вдосконалення екологічної політики. Проведенню цих слухань передувала велика робота із залученням науковців і представників громадськості. Проведено засідання і науково-практичні конференції на теми: «Оцінка екологічного ризику та безпеки життєдіяльності», «Науково-правове обґрунтування екологічного аудиту та екологічного страхування», «Робота екологічних таборів як форма виховання екологічного світогляду молоді», «Шляхи розв'язання екологічних проблем Карпатського регіону в контексті спільної діяльності державних та громадських організацій» тощо. За результатами парламентських слухань було прийнято Постанову Верховної Ради України від 7 грудня 2000 року «Про рекомендації парламентських слухань щодо дотримання вимог екологічного законодавства в Україні, напрямів реалізації та вдоскона-

лення екологічної політики», в якій було дано оцінку існуючій державній екологічній політиці, а також вказано на шляхи її вдосконалення. Зокрема, як один із напрямів подальшого вдосконалення вказано рівноправне партнерство держави та громадських екологічних організацій.

Різноманітні проекти з формування екологічної політики реалізуються на місцевому рівні. Уряді міст Донбасу (Артемівськ, Дружківка, Слов'янськ і Горлівка) Еколого-культурний центр «Бахмат» намагався започаткувати експеримент з формування місцевих екологічних планів дій, але через недостатню активність місцевої влади не вдалося досягти бажаних результатів. Разом з тим, плідно і ефективно реалізується програма місцевих екологічних дій за фінансової підтримки USAID у громадах міст Павлоград, Євпаторія, Коростишів, Косівському районі Івано-Франківської області, Балаклавському районі міста Севастополя, Сватівському районі Луганської області та селищі Чечельник Вінницької області. Основна мета такої діяльності — максимальне врахування інтересів місцевих жителів, підприємств, установ, організацій незалежно від їх форм власності при складанні екологічних програм. Ця діяльність має суто добровільний характер і не передбачена законодавством України, тому вона відбувається за згодою органів місцевого самоврядування в рамках їх постійної роботи з екологічного планування. Головним її підсумком повинна стати реальність виконання запланованих заходів, залучення додаткових коштів.

Останнім часом все більше уваги приділяється процедурним питанням щодо участі громадськості в прийнятті екологічно значущих рішень. Наприклад, вже згадувана Оргуська конвенція в статтях 6, 7, 8 передбачає, що кожна з країн — сторін Конвенції забезпечує участь громадськості в прийнятті рішень щодо конкретних видів діяльності, в розробці планів, програм і політичних документів, пов'язаних з навколишнім середовищем, підготовці нормативних актів виконавчої влади і/або загальнообов'язкових юридичних актів.

До недавнього часу обов'язковість проведення громадських слухань передбачалася лише з питань використання ядерної енергії та радіаційної безпеки. Випадки і порядок їх проведення встановлено Постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 1998 року «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань з питань використання ядерної енергії та радіаційної безпеки». З ратифікацією Оргуської конвенції перелік випадків проведення громадських слухань з екологічних питань значно розширився. Але громадські слухання можуть проводитись і у випадках, не передбачених даними нормативними актами. Зокрема, відповідно до ст. 13 Закону України «Про місцеве самоврядування» проведення громадських слухань є обов'язковим не

рідше одного разу на рік. Порядок їх проведення визначається статутом територіальної громади. Таким чином, обов'язковість проведення громадських слухань з екологічних питань може бути врегульована на локальному рівні. Наприклад, порядок проведення громадських слухань у м. Харків передбачений у ст. 24 глави IV «Форми безпосередньої реалізації повноважень територіальної громади» Статуту територіальної громади міста Харкова.¹²

Основною проблемою при проведенні громадських слухань є врахування зауважень, що виникли при їх проведенні. Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування» та Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань з питань використання ядерної енергії та радіаційної безпеки» всі пропозиції за результатами громадських слухань підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування. Але розгляд не означає врахування, тобто сама ідея проведення громадських слухань може перетворитися на формальність, неприємну, але необхідну процедуру для органів влади.

Разом із тим, представники громадськості часто не є спеціалістами з екологічних питань, на їхню позицію можуть впливати різні чинники. Така ситуація потребує свого законодавчого вирішення. Відповідно до Постанови Верховної Ради України «Про рекомендації парламентських слухань щодо дотримання вимог екологічного законодавства в Україні, напрямів реалізації та вдосконалення екологічної політики» Верховна Рада звернулася до Кабінету Міністрів України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських рад, відповідних державних адміністрацій, громадських організацій з пропозицією щодо розробки проекту Закону України «Про екологічні громадські слухання». У цьому проекті необхідно передбачити обов'язок органу, що організує громадські слухання, розглянути всі зауваження, що надійшли під час проведення слухань, оцінити їх і дати обґрунтовану відповідь у засобах масової інформації відповідного рівня у разі, коли ті чи інші зауваження не було враховано при прийнятті остаточного рішення. Можливість оскарження такої відповіді може стати сильним стимулюючим фактором для органів влади і місцевого самоврядування, який не дозволить ігнорувати думку громадськості.

Громадський екологічний моніторинг. Значна частина екологічно значущої інформації отримується громадянами і громадськими організаціями шляхом спостережень. Особливістю названих суб'єктів є те, що в процесі визначення стану навколишнього природного середовища і його компонентів вони не обмежені якимись процесуальними чи

територіальними рамками, а також часом. Ця діяльність може не мати цілеспрямованого характеру, може відбуватись одноразово чи періодично. Неабияку роль відіграє й внутрішня мотивація (висока громадська активність особи, турбота про чистоту прибудинкової території тощо).

Державні службовці через об'єктивні фактори часто обмежені в можливостях щодо своєчасного реагування на порушення екологічного законодавства. Це можуть у повному обсязі компенсувати громадяни, які в ході своєї виробничої діяльності або на відпочинку виявляють порушення екологічного законодавства, а саме: джерела забруднення або його наслідки (мастильні плями, сміття), протиправну діяльність певних осіб (самовільне використання природних об'єктів, порушення правил користування ними). Як правило, таке виявлення відбувається шляхом фізичних спостережень за станом навколишнього природного середовища, а також за певними індикаційними видами рослин і тварин.

Громадський екологічний моніторинг може мати й цілеспрямований характер. Свого часу в США рух, так званих, «річкових пішоходів» — осіб, які добровільно здійснювали обходи вздовж рік та струмків з метою встановлення підприємств, що здійснюють промислові скиди у водні об'єкти, — допоміг повному встановленню підприємств-забруднювачів та реагуванню на ці факти з боку державних органів.¹³ Подібна діяльність здійснюється громадськими організаціями і в Україні.

Основним способом використання такої інформації є її передача органам, що відповідають за стан навколишнього природного середовища, для вжиття заходів щодо усунення порушень екологічного законодавства. Але це не є єдиним шляхом використання такої інформації. Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 14 квітня 1997 року «Про затвердження Порядку складання паспортів річок і Порядку установавання берегових смуг водних шляхів та користування ними» для оцінки екологічного стану річок і їх оперативного використання водогосподарськими та іншими заінтересованими організаціями під час вирішення питань комплексного використання водних ресурсів і охорони від забруднення, а також для розроблення прогнозу і заходів щодо їх оздоровлення складаються паспорти річок. У п. 4 серед основних джерел вихідної інформації для складання паспортів річок вказано матеріали комплексних польових обстежень річок та їхніх басейнів. Обмежень щодо того, хто повинен їх проводити, нормативно не встановлено. Тому можна зробити висновок, що громадяни та їх об'єднання мають право брати участь у цьому процесі.

На жаль, в Україні не існує засобів матеріального стимулювання осіб, діяльність яких сприяла припиненню екологічного правопорушення, притягненню винних до відповідальності та відшкодуванню шкоди,

завданої конкретним правопорушенням. У США законодавчо встановлена і застосовується практика, згідно з якою, у випадку надання інформації, що тягне за собою кримінальну чи цивільну відповідальність, урядові агентства можуть нагородити особу, яка повідомила цю інформацію, премією у розмірі до 10 000 доларів. Вбачається доцільним установити подібне положення і в законодавчому полі України. Сума матеріального стимулювання може встановлюватись у відсотках від суми штрафів, стягнутих з порушників, наприклад 10 %, але, наприклад, не більше 1 000 гривень. Таке стимулювання може реально збільшити екологічну активність громадян, але не дасть можливості комерціалізувати цей процес. Крім того, зацікавленість особи, яка виявила правопорушення, в кінцевому результаті розгляду справи забезпечить постійний контроль за діяльністю спеціально уповноважених органів влади і прозорість процесу правозастосування.

Ініціація і проведення екологічної експертизи. Питання проведення екологічної експертизи, в тому числі і громадської, вже знаходили своє відображення в працях юристів-екологів. Разом з тим, неможливо не констатувати, що час ставить нові вимоги до ролі громадської екологічної експертизи як функції екологічного управління. Зокрема, в Законі України «Про екологічну експертизу» встановлено строки здійснення державної екологічної експертизи, але не встановлено строки проведення громадської екологічної експертизи. У ст. 28 цього Закону перелічено права експерта державної екологічної експертизи, зокрема, право на одержання за його вимогою відомостей та матеріалів, необхідних для проведення екологічної експертизи. Подібного права експерт громадської екологічної експертизи не має, але на нього, відповідно до змісту Закону «Про екологічну експертизу», зокрема статті 29, поширюються всі обов'язки експерта щодо проведення екологічної експертизи. Серед них — обов'язок забезпечувати всебічне, комплексне, об'єктивне, якісне й ефективне проведення екологічної експертизи, що є неможливим за відсутності потрібних матеріалів.

Зважаючи на це, необхідно внести зміни до Закону України «Про екологічну експертизу» в частині прав експерта громадської екологічної експертизи, привівнявши його статус до статусу експерта державної екологічної експертизи, встановити строки проведення громадської екологічної експертизи на рівні строків проведення державної.

Уявляється також доцільним змінити ставлення до висновку громадської екологічної експертизи. Проведення екологічної експертизи, в т.ч. і громадської, є достатньо дорогим процесом, на експерта покладаються певні обов'язки. Тому у формулюванні «висновки громадської екологічної експертизи можуть враховуватись при проведенні держав-

ної екологічної експертизи, а також органами, що приймають рішення про реалізацію об'єкта експертизи» (ст. 42 Закону України «Про екологічну експертизу») слова «можуть враховуватись» потрібно замінити на «повинні враховуватись». Коли ті чи інші висновки громадської екологічної експертизи не враховуються державними органами, повинна бути надана обґрунтована відповідь, з яких причин це сталося.

Проведення громадського екологічного контролю при здійсненні господарської діяльності. Традиційно роль громадських організацій у нашій країні визначалась як допоміжна щодо діяльності державних органів влади й управління різних рівнів. Такими функціями громадські організації було наділено також і в галузі охорони навколишнього природного середовища. Характерно, що право громадських організацій якимось чином контролювати державні контрольні (наглядові) органи і критикувати їх навіть не передбачалось, оскільки самі ці організації розглядалися лише як додаток останніх. Однак у процесі своєї діяльності і самопізнання громадяни й громадські організації прийшли до розуміння, що вони не повинні залишатися додатком державних органів, виконувати їхні доручення. Таке розуміння, в умовах поступової демократизації суспільства, призвело до перших конфліктів між громадськими організаціями та державними органами. Спочатку були звернення, намагання змінити окремі дії органів влади, потім – відкриті виступи проти будівництва окремих об'єктів (канал Дунай – Дніпро, Кримська АЕС), за закриття вже діючих (Чорнобильська АЕС) тощо.

Активізація громадського екологічного руху обумовила певні зміни і в ставленні громадян і влади до екологічних проблем. У перші після «перебудови» вибори до Верховної Ради СРСР від громадських природоохоронних організацій було обрано 40 депутатів, тобто 2 % від загальної кількості. Привернення уваги суспільства до екологічних проблем зумовило деякі поступки з боку державних органів, у тому числі і надання інспекційних повноважень громадським організаціям. Зокрема, відповідно до наказу Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 4 липня 1994 року «Про громадський контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища» керівникам природоохоронних громадських організацій, як і головним державним інспекторам з охорони навколишнього природного середовища, було надано повноваження призначати громадських інспекторів з видачею відповідних посвідчень.

Однак після деякого підйому екологічного руху, на фоні економічного занепаду відбувається зниження уваги до екологічних проблем, з'являються випадки їх популістського використання в політичній боротьбі та зловживання наданими повноваженнями. Усвідомивши цей

факт, Міністерство охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України своїм наказом від 5 липня 1999 року затвердило нове «Положення про громадських інспекторів з охорони навколишнього природного середовища». У цьому положенні вже вилучено пункти щодо повноважень природоохоронних громадських формувань призначати громадських інспекторів. Таким же чином вирішено питання щодо можливості громадських природоохоронних організацій призначати громадських інспекторів з охорони довкілля і в новому Положенні, затвердженому Наказом міністерства екології та природних ресурсів від 27 лютого 2002 року. Цим самим значно зменшено можливості громадських організацій щодо участі в реагуванні на екологічні правопорушення. З цієї точки зору видається сумнівним твердження Г. А. Ларіонова, що наділення громадських організацій функціями державної інспектури є недоцільним, тому що це призводить лише до дублювання її функцій, а також функцій державних наглядових органів, причому на нижчому професійному рівні.¹⁴ Йдеться про одностороннє розуміння проблеми. Громадські природоохоронні формування являють собою найбільш екологічно активну частину населення. Багато з членів цих формувань не бачать можливості для співпраці з державними органами на засадах повної підлеглості. Особливо це стосується тих громадян, які мали негативний досвід спілкування з державними органами. Практика свідчить, що більшість громадських природоохоронних формувань вбачають практичну користь від своєї діяльності саме як опоненти до влади.

Працівники державної екологічної інспекції відмічають низьку активність громадських інспекторів, призначених на цю посаду органами Мінекоресурсів, наявність так званих, «мертвих душ» — осіб, які призначені на посаду, але не працюють. Проте такого майже не відбувається у тому разі, коли громадського інспектора рекомендувала на цю посаду екологічна громадська організація. Однак призначення громадських інспекторів без згоди органів державного екологічного контролю надає можливості для різних зловживань, тому необхідно дуже виважено підходити до вирішення цього питання. Але проблема не є нерозв'язною.

При Міністерстві екології та природних ресурсів (та його правонаступнику — Міністерстві охорони навколишнього природного середовища) і його територіальних управліннях працюють громадські ради зі статусом консультативно-дорадчого органу, які формуються з представників неурядових екологічних організацій для забезпечення врахування інтересів громадськості при прийнятті екологічно значимих рішень, об'єднання інтересів державних органів і громадських організацій екологічного спрямування тощо. Ці організації контактують між собою,

знають, які з них реально діють, а також осіб, котрі в них працюють. Тому вони достатньо проінформовані відносно тих людей, яких рекомендують громадські організації, їхніх ділових, моральних і професійних якостей.

Зважаючи на вищевикладене, необхідно нормативно відобразити роль такої інституції, як Громадська рада у процесі призначення громадських інспекторів з охорони навколишнього природного середовища. Цей процес повинен бути прозорим і демократичним. Найбільш вдалим уявляється збереження вже існуючої моделі, коли громадський інспектор призначається посадовими особами органів Мінприроди (Мінекоресурсів), та доповнення її в частині можливості призначення громадських інспекторів громадськими організаціями. Таким чином, необхідно нормативно закріпити, що громадська екологічна організація має право рекомендувати кандидата в громадські інспектори з охорони навколишнього природного середовища. Громадська рада при Міністерстві охорони навколишнього природного середовища, аналогічні ради при територіальних органах міністерства розглядають цю кандидатуру і подають свої рекомендації щодо неї посадовим особам органів Мінприроди. Таке ж погодження з громадською радою повинні пройти кандидатури громадських інспекторів, яких рекомендують представники Мінприроди.

У разі позитивного висновку громадських рад органи Мінприроди організують співбесіди з кандидатами на знання вимог екологічного законодавства. За результатами співбесід ухвалюють рішення про затвердження кандидатури громадського інспектора. У положенні необхідно відобразити, що співбесіда проводиться комісією, до складу якої входять Голова територіального управління Мінприроди, Голова громадської ради та представники державного управління охорони навколишнього природного середовища і громадської ради в рівній кількості.

Цим досягаються наступні цілі:

- Громадський інспектор з охорони навколишнього природного середовища є незалежною, ефективно діючою інспекційною одиницею, а не «придатком» державних органів.
- Забезпечується «прозорість» призначення громадських інспекторів, що безперечно сприятиме посиленню законності у цьому процесі.
- З'являється можливість значною мірою запобігти отриманню владних повноважень особами, які не володіють у достатньому обсязі необхідними знаннями або за своїми моральним та діловими якостями не можуть обіймати посаду громадського інспектора.

У багатьох країнах світу інститут громадських інспекторів з охорони навколишнього середовища невідомий. Але це не означає, що громадяни тих країн не мають можливостей для здійснення екологічного контролю. Наприклад, у США важливу роль у забезпеченні ефективної реалізації права навколишнього середовища відіграє контроль окремих громадян та їхньої організацій над дотриманням природоохоронного законодавства, який ще називається «приватне забезпечення права навколишнього середовища» (private enforcement of environmental laws). Правовою формою цього контролю виступають позови громадян. Уперше можливість подання громадянами позовів як інструмента контролю за реалізацією положень законодавства була передбачена у федеральному Законі США «Про чисте повітря» в 1970 році. З того часу аналогічні норми включаються майже в усі нові і вже діючі федеральні закони США, що регулюють антропогенний вплив на навколишнє середовище. Подібні норми існують і в українському законодавстві, але вони виступають більше не як управлінські механізми, а як засоби усунення порушень екологічного законодавства.

Отже, громадяни та їх об'єднання все активніше виступають суб'єктами екологічного управління. І найчастіше така діяльність пов'язана саме з екологічними аспектами господарської діяльності, оскільки при її здійсненні докілья зазнає найбільшого негативного впливу. В умовах демократизації і екологізації соціальних процесів громадськість отримує все більше можливостей для участі в екологічному управлінні й активно їх реалізує як самостійно, так і на партнерських засадах з органами державного та виробничого екологічного управління. Безумовно, цей ефективний напрямок громадської діяльності потребує належного нормативного забезпечення.

Економічна складова реформування еколого-управлінських відносин в Україні

Як вже зазначалося, екологічна ситуація, що склалася в Україні, не відповідає вимогам безпечної життєдіяльності, і першочерговим завданням, яке постає перед органами екологічного управління, є зупинення її погіршення. Довге панування адміністративно-командної системи, нехтування екологічними проблемами, підміна довгострокового планування досягненням найближчих цілей, превалювання оперативної, відомчої нормотворчості у законодавчому регулюванні призвели до того, що напруження в системі «суспільство-природа» майже досягло крайньої межі.

Зміна політичного і державного устрою, зрушення у свідомості людей призвели до небажаного результату — абсолютизації ролі ринко-

вих механізмів, застосування, на перший погляд, ефективних економічних важелів без достатньої їх правової і економічної аргументації. Наслідком цього стало ще більше погіршення екологічного стану. Тому назріла нагальна потреба впорядкувати комерційну природоохоронну діяльність, економічні важелі екологічного управління і досягти їх органічного поєднання з адміністративною системою екологічного управління. Тільки таким шляхом можна зупинити погіршення стану навколишнього природного середовища і створити підґрунтя для його майбутнього поліпшення.

Уперше перехід від переважно адміністративних до переважно економічних методів управління природокористуванням і охороною навколишнього середовища було проголошено Постановою Уряду СРСР № 32 від 7 січня 1988 року «Про корінну перебудову справи охорони природи в країні». Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» в окремому розділі передбачено застосування економічного механізму забезпечення охорони навколишнього природного середовища. Таким чином, регламентація застосування економічних важелів знайшла своє законодавче відображення, але тепер виникає потреба в розробці механізмів, які б забезпечили ефективну реалізацію законодавства.

Даючи характеристику цього механізму, О. О. Веклич зазначає, що економічний механізм раціоналізації природокористування існує в розвинутих країнах і поєднує в собі дві великі групи законодавчо закріплених регуляторів екологічної поведінки підприємців.

Перша група спрямована на примушення забруднювачів навколишнього середовища обмежувати свою еколого-деструктивну діяльність. Це цілісна система регуляторів: платежі за викиди, скиди, поховання або розміщення забруднюючих речовин, платежі за погіршення якості природних умов; екологічні податки, що знімаються з прибутку товаровиробників, які випускають продукцію з небезпечними екологічними компонентами; штрафні санкції, компенсаційні виплати за порушення екологічного законодавства, стандартів якості природного середовища і за завданий збиток здоров'ю населення, навколишній флорі і фауні.

Друга група регуляторів, що активізує природоохоронну діяльність товаровиробників у розвинутих країнах, спрямована на спонукання природокористувачів до поліпшення стану навколишнього середовища. Саме вона є наймогутнішим інструментарієм оздоровлення навколишнього середовища, оскільки, з одного боку, економічно приваблива для природокористувачів, а з іншого боку, дає змогу здійснювати перехід до принципово нової технологічної політики, тобто від контролю забруднення навколишнього середовища — до його запобігання. За допомогою

державних субсидій, податкових пільг, позик, кредитів за низькими відсотками, режиму прискореної амортизації природоохоронного устаткування, купівлі-продажу прав на забруднення стимулюється екологобезпечна поведінка підприємців. Такі економічні регулятори сприяють впровадженню превентивних техніко-технологічних та організаційних методів боротьби з деградацією довкілля, переходу на безвідходну і ресурсозберігаючу основу суспільного виробництва.¹⁵

Виходячи з тексту Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», можна зробити висновок, що економічний механізм включає в себе наступні складові елементи:

- збори за спеціальне використання природних ресурсів (ст. 43);
- збори за забруднення навколишнього природного середовища (ст. 44);
- збори за погіршення якості природних ресурсів (ст. 45);
- організація і діяльність екологічних фондів (ст. 47);
- стимулювання в системі охорони навколишнього природного середовища шляхом надання податкових та кредитних пільг, інших фінансових механізмів (ст. 48);
- екологічне страхування (ст. 49).

Таким чином, економічні важелі повинні відігравати подвійну роль, яка полягає:

- а) в отриманні додаткових бюджетних коштів за експлуатацію природних об'єктів і техногенне навантаження на довкілля;
- б) у створенні таких умов, за яких самі виробники будуть зацікавлені в підвищенні екологічної безпечності своїх виробничих процесів, продукції та послуг з економічних міркувань.

Крім того, зростаюча екологічна активність населення робить врахування екологічних чинників підприємствами, установами й організаціями в процесі своєї господарської діяльності значним фактором, який відіграє все більшу роль у процесі ціноутворення та збуту продукції.

Однією з проблем економіко-правових проблем забезпечення ефективності екологічного управління є також невиконання вимог природоохоронного законодавства щодо використання коштів місцевих, республіканського Автономної Республіки Крим і Державного фондів охорони навколишнього природного середовища тільки для цільового фінансування природоохоронних та ресурсозберігаючих заходів. Зокрема, перевіркою Рахункової палати використання Міністерством екології та природних ресурсів України коштів Державного фонду охорони навколишнього природного середовища (далі – Фонду) у 2000 році було встановлено, що підприємства сплатили у Фонд 37

мільйонів гривень, що майже втричі перевищує заплановану суму. Середній розмір екологічних зборів склав від 0,01 % до 3 % загальних витрат підприємств. Однак фінансування екологічних програм розпочалося тільки в серпні. Понад півроку кошти Фонду взагалі не використовувалися. Навіть після фінансування програм на рахунках щомісячно заморожувалися 5–6 мільйонів гривень. Як наслідок, приблизно 14 мільйонів гривень так і не було витрачено. З витрачених же Мінекоресурсів коштів понад 3 мільйони гривень пішло на придбання обладнання і транспорту. Закупалися також канцелярські товари і запасні частини для автотранспорту, будувалися гаражі, ремонтувалися будинки обласних управлінь. За твердженням контролерів Рахункової палати, подібна практика мала місце і в 2001 році. Зокрема, у бюджеті Фонду серед природоохоронних заходів вказано витрати на утримання апарату Мінекоресурсів: усього 2,3 мільйона гривень, у тому числі 1 мільйон гривень — на придбання автотранспорту. Ці витрати повністю було профінансовано вже у першому кварталі 2001 року.¹⁶

У законодавчому полі України не знайшли свого відображення деякі економічні важелі, які вже застосовуються за кордоном і довели свою ефективність:

- переуступка права на викиди/скиди (можливі варіанти «торгівля квотами на викиди (скиди)», «продаж прав на забруднення»);
- екологічне маркування;
- екологічний податок на продукт;
- авансово-компенсаційна система.

Таким чином, не вдаючися до глибокого аналізу, перелічених механізмів та продемонстрованих прикладів, можна констатувати, що існуюча практика стягнення екологічних платежів до бюджету і система розподілу державних коштів обмежують роль «екологічної» складової податково-бюджетної системи в Україні лише наповненням бюджетів різних рівнів, що негативно впливає на стан природних об'єктів і довкілля в цілому. Зважаючи на це, є необхідність закріплення на законодавчому рівні положення про прив'язку суми видатків на охорону навколишнього природного середовища, забезпечення раціонального природокористування та відтворення природних об'єктів у відсотковій ставці до загальної суми видатків Державного бюджету, як, наприклад, було зроблено Законом України «Про стимулювання розвитку сільського господарства на період 2001–2004 років», яким передбачено, що «частка видатків Державного бюджету України на фінансування розвитку сільського господарства має бути не меншою 5 відсотків видатків бюджету».

Відповідно до положень національного законодавства, досягнення цілей екологічної політики здійснюється за допомогою адміністративних і економічних важелів. Але імперативний характер адміністративних важелів, застосування усереднених показників виключають можливість індивідуалізованого підходу до суб'єктів господарювання і пов'язані з втручанням у їхню діяльність, що в більшості випадків заборонено законом. За допомогою економічних важелів вплив здійснюється шляхом оперування економічними категоріями. Разом з тим, економічний механізм у галузі охорони навколишнього природного середовища і природокористування поєднує дві великі групи регуляторів екологічної поведінки суб'єктів господарювання. Перша група спрямована на примушення забруднювачів доквілля обмежувати свою еколого-деструктивну діяльність. Друга група регуляторів, яка активізує природоохоронну діяльність товаровиробників у розвинутих країнах, спрямована на спонукання природокористувачів до поліпшення стану навколишнього природного середовища. Нині в Україні економічний механізм репрезентований регуляторами першої групи, і відбуваються лише перші спроби застосування регуляторів другої групи. Тому значні зусилля в реформуванні еколого-управлінської системи повинні бути сконцентровані і на перегляді економічного підґрунтя реалізації національної екологічної політики, фінансовому забезпеченні реалізації природоохоронних програм на всіх рівнях.

¹ Шемшученко Ю. С. Організація охорони природи в Українській РСР у 1919–1930 роках // Проблеми правознавства. — 1974. — Вип. 27. — С. 112–117.

² Шемшученко Ю. С. Государственное управление охраной окружающей среды в союзной республике. — К.: Наукова думка. — 1990. — С. 96.

³ Лозанський В. Р. Екологічне управління в розвинутих країнах світу в порівнянні з Україною. — Х., 2000. — С. 47

⁴ Миллион — ЗА природу! // Берегиня. — 2000. — № 10. — С. 1

⁵ Лозанський В. Р. Екологічне управління в розвинутих країнах світу в порівнянні з Україною. — Х., 2000. — С. 46

⁶ Шемшученко Ю. С. Правовые проблемы экологии / АН УССР. Ин-т государства и права / Отв. ред. В.Л. Мунтян — К.: Наукова думка, 1989. — С. 133

⁷ Узагальнення стану досудового слідства та прокурорського нагляду в кримінальних справах про екологічні злочини за 2001 рік: Лист Генеральної прокуратури України

⁸ Тустановська І. В. Застосування права в галузі охорони довкілля в Україні та США (порівняльний аналіз): Дис... канд.юрид.наук: 12.00.06. — Львів, 1998. — С. 84

⁹ Прирва Ю. Больше всего украинцев беспокоят безработица и рост цен. Но мы все же остаемся оптимистами // *Время*. — 2001, 14 авг. — С. 2.

¹⁰ Лавриненко И. Экая туча нависла: Господа предприниматели! Вам мало финансовых проверок? Получайте экологический аудит! Или ну его? // *Бизнес*. — 2001. — № 36 (451). — С. 25.

¹¹ Екологічні права громадян: як їх захистити за допомогою закону/ Благод. фонд «Екоправо-Львів»: Центр громадської екологічної адвокатури «Правнича ініціатива» для центр. та схід. Європи; Регіон. екол. центр для центр. та схід. Європи. — К.: Інформ. агентство «Ехо-Восток», 1997. — С. 14.

¹² Статут територіальної громади міста Харкова // *Слобода* — 2001. — № 38 — 15 трав.

¹³ Участие общественности в правовом регулировании воздействия на окружающую среду / Вильям Фатрел, Гровер Рен, Ан Пауерз и др.: Пер. с англ. — Вашингтон: Ин-т законодательства окружающей среды, 1991. — С. 18

¹⁴ Ларионов Г. А. Общественный экологический контроль // *Государство и право*. — 1996. — № 2. — С. 65

¹⁵ Веклич О. О. Аналіз ефективності вітчизняного економічного механізму природокористування щодо ідеї сталого розвитку // *Економічні реформи України в контексті переходу до сталого розвитку / Матеріали 2-х конференцій та рекомендації до проекту Національної стратегії: Інститут сталого розвитку*. — К.: Інтелсфера, 2001. — С. 95

¹⁶ Борисов А. «Черная касса»// *Бизнес*. — 2001. — № 33 (448). — С. 13

МЕХАНІЗМИ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ У ПЛАНУВАННІ, РЕАЛІЗАЦІЇ ТА КОНТРОЛІ НАД ВИКОНАННЯМ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ



Олександр Микитюк,
к.б.н., програма МЕРП,
Ініціативний центр
сприяння активності
та розвитку громадського
почину «Єднання»

Що таке «екологічна політика»? Термін «політика» іноді вживається як синонім слів «позиція» або «ставлення», в інших випадках йдеться про напрям дій або про «правило». Спільним може бути визначення політики як дороговказу для тих, хто її втілює в життя, і тих, хто її дотримується.

Поняття про політику як про дороговказ надто неоднозначне в користуванні. Існує широкий набір визначень державної політики, але в більшості з них наголошується на цілях, намірах, завданнях та засобах. Державну політику можна визначити як напрям дії або утримання від неї, обраний державними органами для розв'язання певної проблеми або сукупності взаємопов'язаних проблем (Аналіз державної політики, Леслі А. Пал, 1999).

Окремі громадяни, організації та уряди можуть дотримуватися своєї політики, що може досить сильно різнитися, а іноді і вводити у протиріччя з державною політикою.

Яким чином державна політика (політика влади) враховує політику окремого громадянина, організації? Яким чином окремий громадянин, організація може впливати на державну політику?

Влада в Україні побудована за принципом її розподілу на законодавчу, виконавчу та судову. Особливо складовою публічної влади є місцеве самоврядування — автономний від державної влади інститут влади публічної, який наділений Конституцією та законами України своєрідною компетенцією і відповідальністю перед громадою та державою в цілому.

Законодавчо в Україні зафіксовані механізми впливу громадськості на політику всіх гілок державної влади, включаючи й місцеве самоврядування. На різних етапах формування, реалізації та контролю над виконанням екологічної політики можуть бути задіяні різні механізми впливу громадськості на формування державної екологічної політики.

Процес розробки та реалізації державної політики умовно можна поділити на чотири етапи:

Етап I: Визначення потреб населення та планування політики

Етап II: Реалізація політики

Етап III: Оцінка отриманих прогнозованих та непрогнозованих результатів реалізації політики

Етап IV: Оцінка ефективності політики.

На етапі планування державної екологічної політики існуючі механізми мають бути спрямовані на:

- визначення поточних потреб населення/соціальних проблем;
- визначення майбутніх потреб населення/потенційних соціальних потреб;
- визначення стратегії/політики задоволення потреб/вирішення проблеми;
- механізми визначення потреб у ресурсах для реалізації визначеної політики задоволення потреб/вирішення проблем.

На етапі реалізації політики існуючі механізми мають забезпечити:

- вирішення проблем, на які спрямована державна політика;
- надання допомоги населенню, спрямованої на пом'якшення впливу існуючої проблеми на час її вирішення;
- задоволення потреб населення, пов'язаних з існуванням цієї проблеми;
- організаційне та кадрове забезпечення роботи механізмів, що забезпечують вищезгадане;
- систему збору та надання інформації щодо процесу реалізації політики.

На етапі оцінки прогнозованих та непрогнозованих результатів реалізації політики існуючі механізми мають забезпечити:

- проведення оцінки досягнення очікуваних результатів;
- проведення оцінки неочікуваних результатів;
- пояснення отриманих неочікуваних результатів.

На етапі оцінки ефективності політики механізми мають забезпечити:

- проведення аналізу відношення отриманих зисків/вигід (прямих та опосередкованих) до витрат на реалізацію політики;
- проведення аналізу відношення отриманих результатів (очікуваних та неочікуваних) до витрат.

Вплив громадськості на різних етапах формування, реалізації та оцінки ефективності можливий шляхом використання наступних механізмів, які подано у вільній послідовності без урахування їхньої ефективності:

- обрання депутатів;
- парламентські слухання;
- винесення питань на розгляд сесії ради;
- накази виборців;
- створення партії;
- звернення громадян;
- референдум (всеукраїнський, місцевий);
- консультативний референдум;
- громадські слухання;
- збори громадян за місцем проживання;
- місцева ініціатива;
- створення громадських організацій;
- формування органів самоорганізації населення, у тому числі громадських рад міста;
 - формування громадських рад при органах влади та самоврядування;
 - соціологічні опитування;
 - тематичні робочі групи при органах державної влади та самоврядування з підготовки відповідних програм;
 - громадська інспекція;
 - громадська експертиза;
 - оцінка впливу на навколишнє середовище;
 - судовий захист порушених екологічних прав;
 - створення громадських рад при Міністерстві екології та природних ресурсів та його органах на місцях.

Кожен з вищезазначених механізмів може включати як елемент інший механізм, утворюючи «мережу» механізмів, використання яких теоретично дозволяє окремому громадянину, громадській організації або громаді впливати на хід формування, реалізації та оцінки державної екологічної політики.

На практиці застосовуються лише кілька найбільш відомих громадськості механізмів, що значно зменшує ефективність впливу громади на державну екологічну політику.

До чинників, що обмежують використання досить значних потенційних можливостей впливу громадськості на підготовку та прийняття рішень органами влади та самоврядування, можна віднести:

- переважання законів непрямої дії, що потребують підготовки інших нормативно-правових актів для реалізації закладених в законах механізмів;
- низький рівень поінформованості громадськості стосовно існуючих механізмів їхнього впливу на процес формування, реалізації та оцінки державної екологічної політики;
- низький рівень міжсекторальної співпраці влади, громади, підприємців;
- низький фаховий рівень працівників органів публічної влади, органів самоорганізації населення та громадських організацій;
- нестабільність нормативно-законодавчого поля (часте внесення змін та доповнень);
- відсутність системи поширення «кращого досвіду» впливу громадськості на державну екологічну політику;
- незрілість природоохоронного громадського руху, переважання громадських організацій, що не мають програми своєї роботи, членства, достатньої матеріально-технічної бази, кваліфікованих фахівців (особливо бухгалтерів);
- низький рівень матеріально-технічного та кадрового забезпечення реалізації механізмів органами публічної влади, що значно зменшує ефективність державної екологічної політики та перешкоджає розбудові співпраці між владою, громадою та підприємцями.

Існуючі механізми участі громадськості у формуванні, реалізації та оцінці державної екологічної політики

Вибори депутата. Згідно зі статтею 49 Закону України «Про місцеве самоврядування» депутат ради — місцевий політик, член місцевої ради, який законом наділений значними повноваженнями як у раді, так і поза нею. Депутат одночасно є представником виборців округу, звідки його обрано до складу ради, він представляє інтереси громади, а також є провідником у раді ідеологічної лінії політичної організації, членом якої він є і виборчу програму якої підтримали на виборах його виборці. Повноваження депутата відповідної ради та процедура обрання регулюються Законом України «Про вибори депутатів місцевих рад та голів сіл, селищ і міст», Законом України «Про статус депутатів місцевих Рад народних депутатів», Законом України «Про вибори народних депутатів України», Законом України «Про статус народного депутата України».

Основною формою діяльності депутата є його законодавча діяльність. Разом із тим, виконання повноважень народного депутата неможливе без використання права депутата на депутатське звернення та депутатський запит. Депутатське звернення — важливий інструмент

депутатської діяльності в інтересах виборців, окремих фізичних та юридичних осіб.

Депутат має право звертатися до посадових осіб усіх державних органів та органів об'єднань громадян, керівників підприємств, установ і організацій, незалежно від форм власності та підпорядкування, до посадових осіб з питань, пов'язаних з депутатською діяльністю, і брати участь у розгляді порушених питань.

Депутатське звернення — викладена в письмовій формі пропозиція народного депутата, звернена до посадових осіб державних органів, керівників підприємств, установ та організацій, здійснити певні дії, дати офіційне роз'яснення чи викласти позицію з питань, віднесених до їх компетенції. Депутатське звернення є обов'язковим для розгляду посадовими особами, яким воно адресовано, протягом не більше 10 днів з моменту одержання.

Депутатський запит є найвищою формою депутатського впливу на вирішення важливих питань в інтересах всього суспільства чи його окремих соціально значущих груп.

Депутати місцевих рад часто обираються на посаду завдяки голосам певних категорій населення (лікарі, вчителі тощо). Кожна група населення покладає конкретні сподівання на депутата. Проте всі групи мають і спільні сподівання, й вимоги до діяльності свого депутата. Деякі зі спільних очікувань можна визначити таким чином:

- депутат зобов'язаний представляти інтереси своїх виборців;
- депутат повинен відповідати на запитання виборців, надавати необхідну інформацію і мати зворотній зв'язок із виборцями;
- депутат повинен допомагати виборцям у вирішенні проблем, що виникають у стосунках з місцевим виконавчим комітетом, розбираючи кожне окреме питання.

Практика показує, що обраний депутат:

- часто не прагне виконання програми, яку підтримали його виборці, та не представляє інтересів своїх виборців;
- недостатньо підготовлений для ефективного виконання покладених на нього обов'язків;
- не прислухається до звернень виборців після обрання;
- не проявляє законотворчої ініціативи, спрямованої на вирішення проблем громади.

Громадяни можуть поставити питання про відкликання народних депутатів України та депутатів місцевих Рад на загальних зборах громадян за місцем проживання, проведених у порядку, передбаченому Положенням про загальні збори громадян за місцем проживання в

Україні (ст. 15) у разі, якщо вони не задоволені діяльністю обраного ними депутата.

Практика показує, що прийняти рішення про доцільність або недоцільність відкликання депутата громадянам прийняти важко, тому що вони:

- не мають інформації стосовно рішень, які ініціює та голосує обраний ними депутат всіх рівнів рад, — не працює механізм надання інформації про роботу органів самоврядування;
- не знають повноважень відповідних рад та депутатів рад відповідного рівня.

Це, разом з необізнаністю громадськості щодо існування механізму впливу громадськості на формування державної екологічної політики в Україні, майже нанівець зводить його ефективність.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Відпрацювати механізм відкликання депутатів рад всіх рівнів у разі неналежного виконання ними положень передвиборної програми та реагування на звернення виборців.

2. Розробити систему підготовки щойно обраних депутатів до рад всіх рівнів.

3. Розробити систему оприлюднення інформації радами всіх рівнів щодо питань, що виносяться на розгляд, та прийнятих рішень (Указ Президента України «Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади» (від 1 серпня 2002 року, № 683/2002).

4. Підвищити рівень поінформованості громадськості стосовно розподілу повноважень між різними гілками публічної влади в Україні.

Парламентські слухання. Проведення парламентських слухань визначається Регламентом Верховної Ради України. Парламентські слухання ініціюються депутатами Верховної Ради України. До участі у роботі слухань запрошуються представники громадських організацій, незалежні експерти, представники органів і установ влади та самоврядування тощо. За результатами парламентських слухань приймається відповідна постанова Верховної Ради України.

За два останні роки було проведено два парламентські слухання з питань охорони довкілля та природокористування. За той незначний час, що пройшов, ефективність роботи цього механізму оцінити досить важко. Ініціювання та проведення парламентських слухань вимагає великої організаційної підготовки та під силу поки що лише партіям та громадським організаціям, які є частиною партій.

Внесення питань на розгляд сесії ради. Ради можуть приймати рішення з будь-яких питань своєї компетенції лише на сесійних пленарних засіданнях (ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування»). Пропозиції щодо питань на розгляд ради можуть вноситися головою, постійними комісіями, депутатами, виконавчим комітетом ради, головою місцевої державної адміністрації, загальними зборами громадян (ст. 46) або у порядку місцевої ініціативи.

Пропозиція для внесення до порядку денного ради питання унормування того чи іншого питання, як правило, супроводжується розробленим проектом нормативного документа і проектом рішення ради з цього питання. Проекти вважаються належним чином підготовленими у разі, якщо вони попередньо розглянуті виконавчим комітетом і відповідною постійною комісією ради.

Постійні комісії ради діють на підставі ст. 47 Закону, регламенту ради, положення про постійні комісії ради, що нею приймається. Для вивчення питань розробки проектів рішень ради постійна комісія може створювати підготовчі комісії, робочі групи з залученням представників громадськості та незалежних фахівців.

Голова ради або інший головуючий вносить питання на розгляд ради. Розгляд проектів розпочинається з доповіді з цього питання, яку робить, як правило, ініціатор подання або уповноважена ним особа. Зі співповіддю виступає голова постійної комісії, що вивчала це питання, або її член, уповноважений нею, і оголошує висновок комісії та її рекомендації щодо змісту запропонованих проектів. Проводиться обговорення питання, в якому беруть участь депутати, можуть бути заслухані представники громадськості та фахівці. Після обговорення, головуючий ставить питання на голосування.

Рішення ради вважається прийнятим, якщо за нього проголосувала більшість від загального складу депутатів ради, та набирає чинності з дня його офіційного оприлюднення, якщо самим рішенням не передбачений пізніший термін введення його в дію.

Ефективність цього механізму участі громадськості у формуванні державної екологічної політики значно знижується через:

- низький рівень поінформованості громадськості щодо його існування;
- брак фахових знань для підготовки проектів рішень ради та регламенту роботи ради;
- недостатній рівень підготовки самих депутатів для ефективного використання цього механізму з метою формування екологічної політики на місцевому рівні.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Започаткувати систему інформування громадськості щодо регламенту роботи ради та її повноважень.
2. Започаткувати систему підвищення фахового рівня лідерів громадськості.
3. Запровадити систему підготовки щойно обраних депутатів з метою ефективного виконання ними депутатських повноважень.
4. Розробити та поширити рекомендації щодо підготовки проектів рішень ради та їхнього подання на розгляд сесії ради для представників громадськості.
5. Налагодити поширення існуючого досвіду щодо формування порядку денного сесій рад з боку громадськості.

Накази виборців. Регулюється Законом України «Про статус депутатів місцевих рад». Наказ виборців – це доручення, яке має суспільне значення і дається кандидату в депутати під час зустрічей з виборцями у ході виборчої кампанії зборами виборців відповідного виборчого округу. Наказами вважаються доручення, реалізація яких належить до відання відповідної ради народних депутатів.

Рада приймає рішення про прийняття наказів виборців до виконання і затверджує план заходів щодо їх реалізації. Рада має право прийняти мотивоване рішення про недоцільність виконання окремих наказів. Рішення ради щодо наказів доводяться нею та депутатами до відома населення.

Реалізацію наказів виборців, прийнятих радою до виконання, забезпечують її виконавчі органи або інші органи, що відповідно до чинного законодавства здійснюють функції виконавчо-розпорядчого характеру.

Створення партії. Процес створення партії регулюється Законом України «Про політичні партії». На сучасному етапі розвитку України підсилюються екологічні компоненти в програмах багатьох партій, і вони роблять певні кроки щодо формування державної екологічної політики як напряму, так і шляхом формування природоохоронних громадських організацій.

Ефективність механізму залежить від потужності партії: чим потужніша партія, тим більше вона впливає на формування регіональної та загальнодержавної екологічної політики. Існує небезпека використання «екологічних лозунгів» для досягнення своєї мети та дискредитації зеленого руху, зневіри населення, зменшення громадської активності у питаннях охорони довкілля.

Звернення громадян регулюються Законом України «Про звернення громадян». Громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ тощо із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності (ст. 1 Закону). Під зверненнями розуміються викладені у письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги (ст. 3 Закону). Звернення адресуються органам державної влади і місцевого самоврядування або посадовим особам, до повноважень яких належить вирішення порушених у зверненні питань (ст. 5 Закону).

Пропозиція (зауваження) — це таке звернення громадян, де висловлюються порада або рекомендація щодо діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, посадових осіб, а також думки щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, вдосконалення правової основи державного і громадського життя (ст. 3 Закону).

Заява (клопотання) — звернення громадян із проханням про сприяння реалізації закріплених Конституцією та чинним законодавством їхніх прав та інтересів або повідомлення про порушення чинного законодавства чи недоліки в діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, посадових осіб, а також висловлення думки щодо поліпшення діяльності.

Скарга — це звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб (ст. 3 Закону).

Звернення, оформлені належним чином і подані у встановленому порядку, підлягають обов'язковому прийняттю та розгляду (ст. 7 Закону). Діловодство щодо звернень громадян ведеться у порядку, який встановлюється Кабінетом Міністрів України (ст. 13 Закону).

Нагляд за дотриманням законодавства про звернення громадян здійснюється Генеральним прокурором України та підпорядкованими йому прокурорами (ст. 29 Закону).

Останнім часом досить поширена практика організації кампаній з подання звернень з метою запобігання негативних рішень на загальнодержавному рівні, що використовується з метою призупинення процесу прийняття органами виконавчої влади рішень, які можуть негативно впливати на стан довкілля. Ефективність роботи механізму залежить від кількості звернень, що надійшли від громадських організацій та

інших зацікавлених сторін протягом короткого терміну до одного й того ж органу виконавчої влади з одного й того ж питання. Ефективне використання цього механізму можливе за умови проведення попередньої організаційної роботи.

ПРИКЛАД: природоохоронні громадські організації протягом кількох років стримували прийняття Кабінетом Міністрів України рішення про будівництво судноплавного каналу гирлом Бистре у дельті Дунаю в межах охоронної зони Дунайського біосферного заповідника шляхом організації серії звернень від українських та міжнародних природоохоронних організацій на адресу Кабміну напередодні розгляду цього питання на засіданні Уряду. Організаційну роль взяла на себе громадська організація «Печеніги», що оповіщала про терміни розгляду питання на засіданні Уряду, надавала адресу для надсилання звернень та вказувала бажаний термін надсилання.

Остання вдала спроба відвернути будівництво шляхом надання звернень до Кабміну була напередодні 1 жовтня 2003 року. Але, на жаль, 13 жовтня Урядом було все ж таки, всупереч законодавству, прийняте рішення про початок будівництва судноплавного каналу.

Референдум (загальнодержавний, місцевий). Підготовка та проведення референдумів регулюються Законом України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 7). Відповідно до Конституції України проводяться всеукраїнські референдуми, референдуми Республіки Крим та місцеві (в межах адміністративно-територіальних одиниць) референдуми.

Згідно зі ст. 1 Закону рішення, прийняті всеукраїнським референдумом, мають вищу юридичну силу по відношенню до законодавчих актів Верховної Ради України, Верховної Ради Республіки Крим, нормативних актів Президента України, Кабінету Міністрів України, вищих виконавчих і розпорядчих органів державної влади, підзаконних актів міністерств і відомств України, рішень місцевих народних депутатів. Рішення, прийняті місцевим референдумом, мають вищу юридичну силу по відношенню до рішень Рад народних депутатів, на території яких він проводився.

Закони, інші рішення, прийняті референдумом, не потребують будь-якого затвердження державними органами і можуть бути скасовані або змінені лише у порядку, передбаченому Законом.

Згідно зі ст. 8 Закону громадянам, політичним партіям, громадським організаціям, масовим рухам надається право агітації за пропозицію про оголошення референдуму за прийняття закону або іншого рішення, що

вноситься на референдум. Винесений на референдум проект закону або рішення обговорюється в межах України або тієї адміністративно-територіальної одиниці, де проводиться референдум. Усі рішення, що стосуються референдуму, мають бути опубліковані.

Всеукраїнський референдум призначається Верховною Радою України, місцеві — відповідними місцевими Радами (ст. 12 Закону). Право ініціативи збирання підписів під вимогою про проведення референдуму належить громадянам України, які постійно проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці (ст. 15 Закону).

Громадяни можуть виносити рішенням загальних зборів громадян, проведених в порядку, передбаченому Положенням про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні, на розгляд Ради пропозиції про проведення місцевого референдуму або приймати рішення про створення ініціативної групи референдуму (ст. 15 Положення).

Збирання підписів здійснюється ініціативною групою референдуму, що утворюється згідно з вимогами статей 16 та 17 Закону.

Закони, інші рішення, прийняті референдумом, обнародуються у встановленому законодавством України порядку опублікування правових актів Верховної Ради України та місцевих Рад народних депутатів і вводяться у дію з моменту їх опублікування (ст. 44 Закону).

Проведення місцевих референдумів з метою впливу на екологічну політику використовується вкрай мало. Це пов'язане з тим, що організація та проведення референдуму потребує:

- значних організаційних та фінансових ресурсів;
- досвідчених фахівців з числа громадськості;
- досвідчених фахівців з числа депутатів;
- співпраці органів самоврядування (рад) та громадськості;
- обізнаності громадськості стосовно підготовки та проведення референдуму (місцевого, принаймні).

Консультативний референдум або дорадче опитування громадян регламентується Законом України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми». Консультативні референдуми можуть проводитися з метою виявлення волі громадян при вирішенні важливих питань загальнодержавного та/або місцевого значення (ст. 46). Результати дорадчого опитування розглядаються і враховуються при прийнятті рішень відповідними державними органами.

Досвід проведення консультативних референдумів з метою виявлення точки зору громадськості з питань екологічної політики нам не відомий, тому важко оцінити ефективність та вади цього механізму.

Формування органів самоорганізації населення. Органи самоорганізації населення — представницькі органи, що створюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин. Процес утворення та діяльності органів самоорганізації регулюється Законом України «Про органи самоорганізації населення», Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Органи самоорганізації населення є суб'єктом системи місцевого самоврядування. Можливі такі форми самоорганізації, як:

- сільські, селищні комітети;
- будинкові комітети (у межах території будинку, кількох будинків);
- вуличні комітети (у межах території вулиці, кількох вулиць);
- квартальні комітети (у межах території кварталу);
- комітети мікрорайонів (у межах території житлово-експлуатаційної організації);
- комітети районів у місті (у межах одного або кількох районів у місті).

На зборах жителів за місцем проживання приймаються рішення про:

- ініціювання створення органу самоорганізації населення;
- назву органу самоорганізації населення;
- основні напрями діяльності органу самоорганізації населення;
- територію, в межах якої має діяти орган самоорганізації населення, кількість населення, яке проживає на відповідній території;
- обрання ініціативної групи, члени якої будуть представляти інтереси жителів — учасників зборів, у сільській, селищній, міській, районній у місті раді;
- доручення ініціативній групі подання до відповідної ради заяви про ініціювання створення органу самоорганізації населення.

Питання про створення органу самоорганізації населення опрацьовується у постійній депутатській комісії та розглядається на засіданні відповідної ради за участю членів ініціативної групи. Відповідна рада надає дозвіл на створення органу самоорганізації населення. Відповідне рішення ради доводиться до відома жителів у встановленому законом порядку. Ініціативній групі видається копія рішення.

Проект Положення про орган самоорганізації населення розробляється ініціативною групою або спеціально створеною робочою групою та затверджується на зборах жителів на підставі рішення відповідної ради. Положення про орган самоорганізації населення подається на затвердження відповідної ради.

Подальша діяльність органу самоорганізації населення регламентується відповідним Положенням.

ПРИКЛАД: квартальні комітети успішно функціонують у м. Сватове Луганської області понад 30 років, щоправда без юридичної реєстрації. Керівниками квартальних комітетів обирають найбільш поважних людей, які проживають у межах цього кварталу. Органи влади та самоврядування передали їм частину своїх повноважень у сфері контролю за чистотою території, наданням відповідних довідок про стан особистого майна (наприклад, наявність великої рогатої худоби). Керівники квартальних комітетів регулярно зустрічаються з міським головою, головою райдержадміністрації для обговорення поточних проблем міста та можливих шляхів їх вирішення.

ПРИКЛАД: «...як відомо, ще в торішньому жовтні Київрада прийняла рішення про створення цих представницьких об'єднань мешканців конкретних будинків, вулиць чи цілого мікрорайону, котрі за власною ініціативою візьмуть на себе розв'язання житлово-комунальних проблем власних територій. Але оскільки для нас така справа нова, то, звичайно не обійшлося без проблем. Скажімо, хоча люди провели відповідні установчі збори і Київрада дала дозвіл на створення самоврядних комітетів, зареєструвати їх не могла, оскільки не було ніякого механізму чи методичних рекомендацій. Аби бажаючі законно могли відкрити рахунки, отримати печатки...

І ось нарешті Головне столичне управління з питань внутрішньої політики представило на розсуд громадськості порядок легалізації органів самоорганізації населення (проект уже отримав висновок Київського міського управління юстиції)...

...у проекті сім розділів, де визначено два шляхи легалізації — реєстрування, яке здійснює виконавчий орган Київради, та повідомлення про заснування. Надано перелік необхідних для цього документів, зразок заяви і свідоцтва про реєстрацію, а також механізм її скасування. Виписана процедура внесення змін до статуту будинкового чи вуличного комітету...

Заступник голови Київської міської держадміністрації Михайло Поживанов запевнив, що органам самоорганізації населення Київрада передасть немало частину повноважень, виконання яких, звісно, підтримає коштами. Спочатку не дуже великими — десь по сто тисяч гривень на виборчий округ. Але якщо мешканці доведуть, що є справжніми господарями на своїй території й можуть ефективно використовувати гроші, то недостачі фінансів з міського бюджету в них не буде...» <http://www.golosiyiv.kiev.ua>

Соціологічні опитування проводяться профільними установами та різноманітними аналітичними центрами, як правило, з метою визначення точки зору громадян на те чи інше питання. Іноді воно прово-

диться з метою поширення певної інформації та проведення інформаційних кампаній.

Проведення соціологічного опитування з метою виявлення існуючих та потенційних соціальних проблем, викликаних незадовільним станом довкілля, дозволяє розбудовувати нову стратегію екологічної політики в Україні — політики, спрямованої на попередження появи соціального напруження, викликаного незадовільним станом довкілля. Нині в Україні існує політика реагування на надзвичайні ситуації, що спрямована на ліквідацію наслідків впливу негативних чинників, а не на попередження виникнення надзвичайних ситуацій (у тому числі й у соціальній сфері).

Державна екологічна політика спрямована на вирішення проблем першочергових для вирішення з точки зору Уряду. Наскільки пріоритети уряду віддзеркалюють пріоритети громади? Чому громада часто незадоволена діями влади, спрямованими на вирішення важливих, з точки зору влади, проблем громади?

Досить часто пріоритети влади та громади не співпадають. Органи влади витрачають кошти, іноді досить значні, на вирішення неперіоритетних проблем громади, від чого у громади складається думка про нецільове використання коштів владою, їх розкрадання тощо.

Соціологічні опитування дозволяють отримати ранжований список проблем громади з визначенням проблем, пріоритетних для вирішення з точки зору громади. Вирішення владою саме цих проблем громади (визначених самою громадою як найбільш термінових для вирішення) дозволить суттєво підвищити довіру громади до влади.

ПРИКЛАД: у рамках впровадження Програми місцевих екологічних дій в Україні було проведено соціологічне опитування жителів громад міст Павлоград, Євпаторія, Коростишів, Сватівського району (Луганська область), Косівського району (Івано-Франківська область), Балаклавського району (м. Севастополь), селища Чечельник (Вінницька область). За результатами опитування для кожної громади було складено перелік проблем (не тільки пов'язаних зі станом довкілля), що турбують мешканців громади. Виділено п'ять найболючіших, з точки зору громади, проблем, що потребують негайного вирішення. Майже всюди з п'яти найбільших визначених громадою проблем щонайменше три викликані незадовільним станом довкілля. Результати проведеного соціологічного опитування було враховано групою зацікавлених сторін кожної громади, яка готує Екологічний план громади.

Тематичні робочі групи з підготовки відповідних програм (національних, регіональних, місцевих). Робочі групи при органах публічної влади (у тому числі і самоврядування) утворюються рішеннями від-

повідних органів, їхня діяльність регулюється відповідними Положеннями, підготовленими або органами, що їх утворили, або спільно органами та членами щойно створеної робочої групи. Положення затверджуються рішенням відповідного органу публічної влади, при якому створено робочу групу.

На практиці, Положення про робочу групу не розробляються та не затверджуються. Рішенням відповідного органу затверджується склад робочої групи.

Збори громадян за місцем проживання регулюються Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 8), Законом України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве та регіональне самоврядування» та Постановою Верховної Ради України «Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні» (від 17 грудня 1993 року № 3748-ХІІ).

Загальні збори громадян за місцем проживання є формою їх безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення. Рішення загальних зборів громадян враховується органами місцевого самоврядування в їх діяльності (згідно зі ст. 8 Закону про місцеве самоврядування) та є обов'язковими для виконання органами територіальної самоорганізації громадян, усіма громадянами, які проживають на відповідній території (ст. 5 Положення). Порядок проведення визначається законом та статутом територіальної громади.

Збори скликаються в міру необхідності, але не менш як один раз на рік і є правомочними за наявності на них більше половини громадян, які проживають на відповідній території і мають право брати участь у зборах, а в разі скликання зборів представників громадян — не менш як двох третин представників відповідних територіальних утворень (ст. 3 Положення).

Збори мають право звертатися з пропозиціями до відповідних Рад, державних органів місцевого і регіонального самоврядування, керівників підприємств, організацій та установ, які зобов'язані розглянути ці пропозиції та інформувати у місячний строк про результати розгляду (ст. 7 Положення).

Збори скликаються головою Ради або її виконавчим органом, громадськими комітетами і радами самоврядування (ст. 8 Положення). У випадках, коли скликання зборів пов'язане з певними організаційними труднощами, скликаються збори представників громадян. Представники громадян для участі в зборах обираються зборами відповідних територіальних утворень або визначаються органами територіальної самоорганізації громадян (громадськими комітетами і радами мікро-

районів, житлових комплексів, сільськими, селищними, вуличними, квартальними, домовими комітетами).

У разі, коли збори скликаються органами територіальної самоорганізації громадян, вони повідомляють про це відповідну Раду або її виконавчий орган.

Рішення зборів приймаються більшістю голосів громадян, які присутні на зборах (ст. 11 Положення). Рішення зборів проводяться в життя головами відповідних Рад, їх виконавчими органами, органами територіальної самоорганізації громадян (ст. 13 Положення).

Громадські слухання. Згідно зі статтею 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» територіальна громада має право проводити громадські слухання — зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування. Громадські слухання проводяться не рідше одного разу на рік. Пропозиції, що вносяться за результатами громадських слухань, підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування. Порядок організації громадських слухань визначається статутом територіальної громади.

Постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 1998 року № 1122 «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань з питань використання ядерної енергії та радіаційної безпеки» затверджено порядок проведення громадських слухань з питань використання ядерної енергії та радіаційної безпеки.

На підставі гарантованого права людини на вільний доступ до інформації про стан довкілля постійні жителі певної території, місцеві осередки об'єднань громадян, територіальні громади (органи самоорганізації населення) можуть ініціювати проведення громадських слухань.

Місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування розглядають письмові звернення, що надійшли одноособово від громадян або від зборів (зібрань) місцевих осередків об'єднань громадян, територіальних громад (органів самоорганізації населення), та приймають рішення щодо обґрунтованості звернень та доцільності проведення громадських слухань із зазначеного питання, про що повідомляють заявників (п. 5 Положення).

На підставі аналізу даних з предмету слухань місцеві державні адміністрації або органи місцевого самоврядування приймають рішення про час та місце проведення слухань (п. 6 Положення).

Інформація про проведення громадських слухань (тематика, час, місце проведення) подається у місцевих, а у разі потреби — у центральних засобах масової інформації не пізніше, ніж за 30 днів до їх початку (п. 8 Положення). Організатори проведення слухань забезпечують можливість ознайомлення населення з матеріалами, що висвітлюють питання, винесені на громадські слухання (п. 9 Положення).

Висновки з питань, що розглядалися на громадських слуханнях, та відповідні пропозиції висвітлюються в засобах масової інформації місцевими державними адміністраціями чи органами місцевого самоврядування (п. 12 Положення).

Висновки та пропозиції, висловлені у процесі громадських слухань, мають рекомендаційний характер і можуть бути враховані під час прийняття уповноваженими центральними органами виконавчої влади рішень з предмета громадських слухань, підготовки аналітичних матеріалів, доповідей тощо (п. 13 Положення).

Ефективне використання механізму громадських слухань знижується тому, що:

- процедура ініціювання, підготовки та проведення громадських слухань з питань, що не стосуються питань радіоактивного забруднення чи ядерної безпеки, не врегульовані відповідними нормативно-правовими актами (Положенням), а йде посилення на статuti територіальних громад, яких майже немає;
- громадськості бракує досвіду підготовки та проведення слухань;
- громадськість не поінформована стосовно можливостей проведення громадських слухань та юридичної сили ухвалених рішень.

ПРИКЛАД: порядок проведення громадських слухань у м. Харків, передбачений у ст. 24 глави IV Статуту територіальної громади міста Харкова, «Форми безпосередньої реалізації повноважень територіальної громади».

РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Підготувати територіальним громадам методичні рекомендації стосовно підготовки статуту територіальної громади з Положенням про проведення громадських слухань.

2. Напрацювати механізм поширення існуючого досвіду проведення громадських слухань.

Місцева ініціатива. Члени територіальної громади мають право ініціювати розгляд у раді (в порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування (ст. 9 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради визначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади (ст. 9 п. 2 Закону). Місцева ініціатива, внесена на розгляд ради у встановленому порядку, підлягає обов'язковому розгляду на відкритому засіданні ради за участю членів ініціативної групи з питань місцевої ініціативи (ст. 9, п. 3 Закону). Рішення ради, прийняте з питання, внесеного на її розгляд шляхом місцевої ініціативи, обнародується в порядку, встановленому представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади (ст. 9 п. 4 Закону).

РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Підготувати територіальним громадам методичні рекомендації стосовно підготовки статуту територіальної громади з Положенням про місцеву ініціативу.

2. Напрацювати механізм поширення існуючого досвіду застосування механізму місцевої ініціативи.

Створення громадських організацій регулюється Законом України «Про об'єднання громадян», Законом України «Про благодійництво та благодійні організації», Законом України «Про молодіжні та дитячі громадські організації». Діють на підставі статуту організації.

Повноваження громадських організацій у сфері охорони довкілля викладено у ст. 21 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища».

Найбільш поширений механізм участі громадськості у реалізації державної екологічної політики. Своєї політики громадські екологічні організації, за деякими винятками, не мають.

Ефективність діяльності громадських екологічних організацій порівняно висока на етапах реалізації державної політики та контролю над її впровадженням.

На ефективність роботи цього механізму участі громадськості у формуванні, реалізації та контролі над впровадженням державної екологічної політики негативно впливають наступні чинники:

- брак фахівців з управління організацією та бухгалтерів;
- мала кількість організацій, що мають реальне членство (члени, що сплачують членські внески);
- порівняно невелика економічна база для виконання статутної діяльності громадських організацій.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Напрацювати механізм підготовки фахівців з управління громадськими організаціями (менеджер громадської організації) з числа лідерів громад.

2. Напрацювати механізм підготовки бухгалтерів громадських організацій.

Громадська інспекція регулюється Водним Кодексом України (ст.ст. 11, 20), Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» (ст.ст. 10, 21, 36), Законом України «Про природно-заповідний фонд України» (ст.ст. 8, 10, 63), «Положенням про громадських інспекторів з охорони навколишнього природного середовища», затвердженого Наказом Міністерства екології та природних ресурсів (від 27 лютого 2002 року).

Право призначення громадських інспекторів має головний державний інспектор. Порівняно низька ефективність механізму зумовлена наступними чинниками:

- низький рівень правової підготовки громадських інспекторів;
- відсутність системи грошового заохочення роботи громадських інспекторів.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Розробити механізм правової підготовки громадських інспекторів.
2. Розробити систему грошового (матеріально-технічного) заохочення роботи громадських інспекторів.

Громадська експертиза регулюється Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» (ст.ст. 9, 10, 21), Законом України «Про екологічну експертизу», Водним Кодексом України (ст. 22).

В Україні здійснюються державна, громадська та інші екологічні експертизи (ст. 12 Закону України «Про екологічну експертизу»). Висновки державної екологічної експертизи є обов'язковими для виконання. Висновки громадської та іншої екологічної експертизи мають рекомендаційний характер і можуть бути враховані при проведенні державної екологічної експертизи, а також при прийнятті рішень щодо подальшої реалізації об'єкта екологічної експертизи (ст. 12 Закону).

Громадська екологічна експертиза може здійснюватися в будь-якій сфері діяльності, що потребує екологічного обґрунтування, за ініціативою громадських організацій чи інших громадських формувань. Громадська екологічна експертиза може здійснюватися одночасно з державною шляхом створення на добровільних засадах тимчасових або постійних еколоґо-експертних колективів громадських організацій (ст. 16 Закону).

З метою інформування населення та погодження дій з іншими об'єднаннями громадян суб'єкти громадської екологічної експертизи оголошують через засоби масової інформації Заяву про проведення громадської екологічної експертизи, в якій зазначаються відомості про

склад еколого-експертного формування, перелік спеціалістів, залучених до участі в експертизі, об'єкт екологічної експертизи, строки її проведення. Заява подається до відповідних місцевих Рад, органів державної виконавчої влади та державної екологічної експертизи (ст. 41 Закону).

Висновки громадської екологічної експертизи можуть бути висвітлені у засобах масової інформації і надіслані відповідним Радам, органам виконавчої влади на місцях, органам державної екологічної експертизи, іншим зацікавленим сторонам (ст. 42).

Фінансування громадської екологічної експертизи здійснюється за рахунок коштів об'єднань громадян, громадських природоохоронних та інших фондів, а також цільових добровільних грошових внесків громадян, підприємств, установ та організацій (ст. 49 Закону).

На ефективність механізму негативно впливають наступні чинники:

- низький рівень обізнаності громадськості щодо процедури проведення громадської екологічної експертизи;
- брак інформації щодо запланованих до впровадження об'єктів;
- брак коштів на проведення громадської експертизи;
- дорадчий характер висновків громадської екологічної експертизи.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Розробити механізм включення громадських експертів до складу державних експертних комісій.
2. Підвищити ефективність механізму інформування громадськості щодо запланованих до реалізації об'єктів.

Оцінка впливу на навколишнє середовище регулюється Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» (ст. 51), Законом України «Про екологічну експертизу» (ст.ст. 8, 15, 36), Державними будівельними нормами України, «Положенням про склад і зміст матеріалів оцінки впливу запроєктованої господарської діяльності на стан навколишнього середовища і природних ресурсів (ОВНС) на різних стадіях вирішення завдань будівництва нових, розширення, реконструкції, технічного переозброєння діючих промислових і інших об'єктів», затвердженого Наказом Мінприроди України від 06.07.92 № 59.

Порядок розроблення матеріалів ОВНС у складі проектно-кошторисної документації на будівництво встановлений ДБН А.2.2-1-95 «Склад і зміст матеріалів оцінки впливів на навколишнє середовище (ОВНС) при проектуванні та будівництві підприємств, будинків і споруд. Основні положення проектування».

В Україні ОВНС включена до процесу проектування, яке реально розпочинається тоді, коли рішення про розгортання певної господарської діяльності вже фактично прийняте. ОВНС не передуює прийняттю

рішення, не є його складовою, а здійснюється здебільшого після його прийняття. Таким чином, ОВНС не обґрунтовує рішення, а забезпечує врахування природоохоронних інтересів при реалізації прийнятих рішень.

Практика впровадження ОВНС в Україні свідчить про те, що при здійсненні ОВНС стосовно значних об'єктів робляться спроби вивчення громадської думки шляхом проведення соціологічних опитувань. Практично відсутній досвід врахування думки громадськості під час проведення ОВНС та прийняття рішення щодо об'єкта.

Судовий захист порушених екологічних прав. Судове оскарження порушених екологічних прав регулюється Оргуською конвенцією, Цивільно-процесуальними кодексом України та Господарсько-процесуальним кодексом, іншими законами України. Можуть бути оскарженими колегіальні та індивідуальні дії (рішення) державних органів, органів місцевого самоврядування, установ, підприємств, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб, у результаті яких:

- порушено права і законні інтереси чи свободи громадян;
- створено перешкоди для здійснення громадянином його прав і законних інтересів чи свобод;
- незаконно покладено на громадянина якісь обов'язки або його незаконно притягнуто до відповідальності.

Громадянин може оскаржити в суді дії чи бездіяльність, які мають несприятливі екологічні наслідки для нього особисто, а не для суспільства в цілому. Повноваження щодо оскарження дій, що мають несприятливі наслідки для суспільства, має Прокуратура України, органи якої можуть звертатися до судів з позовами про відшкодування шкоди, заподіяної в результаті порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища та про припинення екологічно небезпечної діяльності. До того ж, згідно з Конституцією України, на органи прокуратури покладається представництво інтересів громадянина або держави в суді.

Розглядаючи цивільну справу по суті, суд, виявивши порушення законності окремими службовими особами чи громадянами або порушення встановленого порядку розгляду скарг, заяв, звернень різними органами та особами, виносить окрему ухвалу, за якою протягом місяця мають бути вжиті заходи щодо усунення допущених порушень, а у випадках виявлення в діях сторони ознак злочину він повідомляє про це прокурора або сам порушує кримінальну справу (ст.ст. 235, 236 ЦПК України).

Скарга (позов) може бути подана як самим громадянином, права якого порушені, так і його представником. Позови можуть бути подані у разі порушення прав на:

- безпечне для життя та здоров'я навколишнє природне середовище (екологічну безпеку);
- відшкодування шкоди, заподіяної порушенням права на безпечне довкілля;
- екологічну інформацію;
- участь у проведенні громадської екологічної експертизи;
- об'єднання в громадські природоохоронні формування;
- здійснення загального та спеціального використання природних ресурсів;
- участь в обговоренні проектів екологічно значущих рішень.

Кількість звертань до суду з позовами від громадян зростає. Ефективність роботи механізму досить низька через те, що:

- суди перевантажені цивільними справами;
- критично низьке матеріально-технічне забезпечення судів;
- у суддів відсутній досвід роботи зі справами, пов'язаними з порушенням вищенаведених прав;
- сторона, яка програє справу, повинна сплатити всі судові витрати, що часто стримує від подання позовів;
- низький рівень поінформованості громадськості щодо існування механізму;
- у громадськості майже відсутній досвід звернень до суду з позовами;
- мала кількість спеціалізованих юристів, які б могли надати допомогу позивачам з цих питань;
- недосконала методична та нормативно-правова база обчислення шкоди.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Налагодити систему навчання суддів з ведення справ, пов'язаних з вищенаведеним переліком прав.
2. Удосконалити методичну та нормативно-правову баз обчислення розміру пошкоджень, спричинених діяльністю або бездіяльністю відповідних органів, установ, посадових осіб, організацій, підприємств.
3. Налагодити систему інформування громадськості щодо практики судового вирішення порушених екологічних прав.

Створення Громадських рад при Міністерстві екології та природних ресурсів та його органів на місцях. Важливим механізмом участі громадськості у прийнятті рішень з питань, що стосуються довкілля, є

створені при Міністерстві екології та природних ресурсів і його територіальних управліннях. Громадські ради зі статусом консультативно-дорадчого органу, які формуються з представників неурядових екологічних організацій, для забезпечення врахування інтересів громадськості при прийнятті екологічно значущих рішень, об'єднання інтересів державних органів і громадських організацій екологічного спрямування тощо.

Щодо історії створення цього об'єднання, то ще на початку дев'яностих років Міністерством охорони навколишнього природного середовища України спільно з екологічною громадськістю робилися спроби створити таку неурядову організацію, яка б об'єднувала екологічну громадськість з природоохоронними органами для конструктивного співробітництва у сфері охорони довкілля. Така організація була створена при Міністерстві і деякий час діяла, але без особливої ефективності.

Наприкінці 1996 року за ініціативи Міністерства було відновлено діяльність організації, яка одержала назву Громадська рада. Одним з головних завдань та напрямів діяльності Громадської ради став пошук дієвого механізму взаємодії неурядових організацій і владних структур та участі громадськості у прийнятті рішень при розв'язанні екологічних проблем.

Громадські ради були також створені у більшості областей, були розроблені Положення про Громадську раду, плани діяльності на рік тощо.

Зараз Громадська рада, що є консультативно-дорадчим органом при Мінекоресурсів України, складається з 19 членів. Розроблено нове Положення про Громадську раду. У засіданнях Громадської ради, що проводяться в другу середу кожного місяця, беруть участь з правом дорадчого голосу представники деяких провідних громадських організацій екологічного спрямування.

У разі співпраці з Міністерством, його управліннями, громадські ради можуть бути дієвим механізмом впливу на формування та реалізацію екологічної політики. Громадська рада ініціює й організовує проведення щорічних конференцій екологічної громадськості, на яких розглядаються найактуальніші питання, що стосуються охорони довкілля. Важливим етапом у діяльності Громадської ради стала П'ята Всеєвропейська конференція міністрів «Довкілля для Європи» (Київ, травень 2003 року), в рамках підготовки до якої був розроблений документ «Громадська оцінка екологічної політики в Україні».

ФІНАНСОВІ МЕХАНІЗМИ УПРАВЛІННЯ ОХОРОНОЮ ДОВКІЛЛЯ ТА ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯМ В УКРАЇНІ¹



Євген Хлобистов,
к.е.н., Рада з вивчення
продуктивних сил
Національної академії
наук України

Фінансові механізми природоохоронної діяльності та управління природокористування за ієрархією поділяються на механізми національного (загальнодержавного), регіонального (передусім обласного) та місцевого (передусім районного) рівнів.

На **національному** рівні механізми спираються на такі основні типи надходжень:

- 1) Державний бюджет (централізоване фінансування).
- 2) Місцеві бюджети (у межах відповідних відрахувань).
- 3) Кредити та позики фінансових установ (надаються за загальнодержавними програмами).
- 4) Гранти міжнародних організацій (надаються за загальнодержавними програмами).

Кошти державного бюджету формуються за рахунок:

- зборів за спеціальне використання природних ресурсів, а саме: зборів за спеціальне використання лісових ресурсів, плати за землю, збір за спеціальне використання водних ресурсів, збір за спеціальне користування надрами;
- зборів за забруднення навколишнього природного середовища;
- штрафів та позовів на відшкодування збитків, заподіяних внаслідок порушення природоохоронного законодавства.

Збори за спеціальне використання природних ресурсів протягом минулих років склалися з надходжень, що коливалися: від 64 % від

¹ Аналітичний огляд підготовлено з використанням матеріалів Ради по вивченню продуктивних сил України НАН України, Міністерства охорони навколишнього природного середовища України та Програми Місцевих екологічних планів дій в Україні.

планових показників для лісових ресурсів, від 99 % — для земельних ресурсів, від 59 % — для спеціального використання надр. Це свідчить про нестабільне залучення фінансових ресурсів до бюджетів всіх рівнів.

У той же час збори за спеціальне використання природних ресурсів надходять до місцевих бюджетів, республіканського бюджету Автономної республіки Крим та Державного бюджету України і мають спрямовуватися на виконання робіт з відтворення, підтримання природних ресурсів у належному стані. Але чинне законодавство не встановлює чітких механізмів акумулювання та цільового використання коштів від зборів за спеціальне використання природних ресурсів.

Порядок встановлення нормативів збору за забруднення навколишнього природного середовища і стягнення цього збору в редакції відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 1 березня 1999 № 303, що діє з 01.01.2000, встановлює, що сплата збору здійснюється платниками у такому співвідношенні до загальної суми збору:

30 % — до державного фонду охорони навколишнього природного середовища у складі Державного бюджету;

20 % — до місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища, що утворюються у складі сільських, селищних, міських бюджетів, на окремі рахунки;

50 % — до місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища, що утворюються у складі бюджету Автономної Республіки Крим, обласних бюджетів, на окремі рахунки.

У містах Київ та Севастополь зазначені 70 % загальної суми збору (20 % місцевих фондів та 50 % обласних) спрямовуються до фондів охорони навколишнього природного середовища, що утворюються у складі бюджетів, на окремі рахунки.

Збір за забруднення навколишнього природного середовища у 2000 році розподілявся за джерелами свого формування наступним чином: пред'явлено екологічних зборів за забруднення навколишнього природного середовища внаслідок викидів, скидів, розміщення відходів у межах встановлених лімітів — 178,4 млн. грн.; за розміщення відходів понад встановлені ліміти — 37,9 млн. грн.; за забруднення атмосферного повітря від пересувних джерел — 12,4 млн. грн.; штрафів за порушення природоохоронного законодавства — 5,7 млн. грн. Фактично сплачено екологічних зборів за забруднення навколишнього природного середовища — 84,1 млн. грн., з них: за забруднення навколишнього природного середовища внаслідок викидів, скидів, розміщення відходів у межах встановлених лімітів — 66,8 млн. грн.; за розміщення відходів понад встановлені ліміти — 6,6 млн. грн.; за забруднення атмосферного повітря

від пересувних джерел — 9,3 млн. грн.; штрафів за порушення природоохоронного законодавства — 1,4 млн. грн. Таким чином, фактично сплачено пред'явлених зборів усього близько 35,9 %. Зокрема, за забруднення навколишнього природного середовища внаслідок викидів, скидів, розміщення відходів у межах встановлених лімітів — 37,5 %, за розміщення відходів понад встановлені ліміти — 17,4 %, за забруднення атмосферного повітря від пересувних джерел — 75 %, штрафів за порушення природоохоронного законодавства — 24,3 %.

Надходження зборів за спеціальне використання природних ресурсів наведено у табл.1—2.

Нормативи плати за забруднення не переглядалися протягом останніх 7—12 років (фактично, методологія формування нормативів плати була впроваджена ще у 1989—1990 роках і з того часу не була суттєво переглянута, хоча соціально-економічна та політична ситуація зазнали кардинальних змін). При порівнянних обсягах забруднень численні підприємства мають долю плати, що дорівнює сотим чи тисячним відсотка від валових витрат, а поряд з тим інші підприємства — до 5 %. Інколи для аналогічних підприємств за забруднюючі речовини, що мають вищий клас небезпеки, встановлюється нижча ставка збору.

Система зборів за забруднення навколишнього природного середовища діє однаково як відносно дрібних побутових забруднювачів, так і відносно великих підприємств металургійної чи хімічної промисловості. Це призводить до необгрунтовано великих адміністративних затрат контролюючих органів і до низької ефективності контролю. База оподаткування збору занадто вузька і не охоплює низку видів забруднення довкілля (практично, всі нехімічні забруднення). Розміри збору скорочуються через дію інфляційних процесів (відповідні індексації зборів на регулярній основі не проводяться). Розподіл збору між фондами охорони навколишнього природного середовища трьох рівнів призводить до розпорошення коштів, що не дає змоги ефективно впроваджувати екологічну політику (через відсутність урегульованих механізмів нагромадження фінансових ресурсів для розв'язання пріоритетних для конкретної місцевості екологічних проблем).

Упровадження екологічної політики через механізми податкового регулювання економіки не завжди мало позитивний результат. Численні роботи, що спрямовані на обгрунтування податкових пільг за активне впровадження природозахисних технологій чи інших екологоорієнтованих заходів, чи замикаються у теоретичну площину, чи спираються на іноземний досвід. У той же час в Україні експеримент з пільгового оподаткування підприємств металургійної галузі довів безперспективність сподівань на добровільне збільшення екологічних інвестицій за

Таблиця 1. Надходження зборів за спеціальне використання природних ресурсів до зведеного бюджету (млн. грн.)

Види платежів	1997 рік			1998 рік			1999 рік			2000 рік		
	План	Факт	%	План	Факт	%	План	Факт	%	План	Факт	%
Збір за спеціальне використання лісових ресурсів	39,4	31,9	81,0	38,5	42,7	110,9	67,3	43,7	64,9	47,2	41,6	88,1
Плата за землю	934,5	1001,8	107,2	1015,0	1105,2	108,9	1100,0	1094,4	99,5	1210,0	1376,4	113,8
Збір за спеціальне використання водних ресурсів	341,0	178,9	52,5	210,0	135,6	64,6	238,9	122,8	51,4	170,0	188,5	110,9
Збір за спеціальне користування надрами	65,0	61,5	94,6	65,2	38,9	59,7	43,7	42,6	97,5	38,7	56,3	145,5
Інші природні ресурси	—	—	—	—	1,4	—	—	1,3	—	1,2	1,1	91,7
Разом	1379,9	1274,1	92,3	1328,7	1323,8	99,6	1449,9	1304,8	90,0	1467,1	1663,9	113,4

Таблиця 2. Надходження зборів за спеціальне використання природних ресурсів до державного бюджету (млн. грн.)

Види платежів	1997 рік			1998 рік			1999 рік			2000 рік		
	План	%	План	Факт	%	План	Факт	%	План	Факт	%	
Збір за спеціальне використання лісових ресурсів	24,1	76,5	30,8	30,8	34,2	111,0	53,8	36,3	67,5	35,4	31,7	89,5
Плата за землю	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Збір за спеціальне використання водних ресурсів	127,4	44,3	147,0	147,0	92,3	62,3	191,1	141,8	74,2	135,9	148,8	109,5
Збір за спеціальне користування надрами	19,6	75,4	26,1	26,1	11,6	44,5	14,7	23,7	161,2	14,7	21,8	148,3
Інші природні ресурси	—	—	—	—	1,4	—	—	1,3	—	1,2	1,1	93,4
Разом	171,3	49,7	375,0	375,0	139,5	37,2	259,6	203,1	78,2	187,2	203,4	108,7

рахунок податкових пільг. Попри вагомий економічний результат і суттєве збільшення прибутковості металургії в Україні, успіхи галузі на зовнішніх ринках, фінансування екологічних проектів залишилося на рівні, що передувало експерименту, а у деяких випадках, навіть зменшилося. Це викликало справедливе обурення екологічно свідомої громадськості. Наприкінці 2002 року у резолюції Національної конференції зі сталого розвитку точка зору громадських екологічних організацій, науковців, представників міжнародних донорських структур знайшла своє відображення у позиції щодо неприпустимості будь-якого звільнення від природоохоронних платежів чи зниження адміністративної відповідальності за відповідні правопорушення. Однак досвід держав Західної Європи, США, Канади доводить ефективність податкових пільг при формуванні та реалізації екологічної політики, а одтак задача українських фахівців значно ускладнюється подібними негативними результатами податкових експериментів.

Державний бюджет України є вагомим інвестором природоохоронних програм. Починаючи з 1994 року, в Державному бюджеті виділено головний розділ «Охорона навколишнього природного середовища та ядерна безпека». У загальній сумі витрат на природоохоронні заходи роль державного бюджетного фінансування незначна і складала останніми роками від 2 до 3 %. В той же час витрати підприємств, установ та організацій становлять основу природоохоронного інвестування. Обсяги природоохоронних витрат з року в рік мають тенденцію до скорочення.

З метою встановлення єдиного порядку формування видатків, що передбачаються у державному та місцевих бюджетах на природоохоронні заходи, та їх ефективного використання Постановою Кабінету Міністрів України від 9 липня 1997 року № 732 «Про фінансування природоохоронних заходів з державного та місцевих бюджетів» затверджено Порядок формування головного розділу «Охорона навколишнього природного середовища та ядерна безпека» державного бюджету та фінансування з нього видатків на здійснення природоохоронних заходів і перелік природоохоронних заходів, фінансування яких здійснюється з державного бюджету за головним розділом «Охорона навколишнього природного середовища та ядерна безпека».

З головного розділу «Охорона навколишнього природного середовища та ядерна безпека» державного бюджету здійснюється фінансування заходів, передбачених загальнодержавними програмами охорони довкілля, рішеннями Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України, згідно з переліком природоохоронних заходів, затвердженим вищезазначеною постановою.

На **регіональному та місцевому** рівнях механізми спираються на такі основні типи надходжень:

1) Державний бюджет (централізоване фінансування, передусім трансферти у межах бюджетних програм та окремих відрахувань, згідно поточного бюджетного законодавства та кошти Фондів охорони навколишнього природного середовища).

2) Місцеві бюджети (у межах відповідних відрахувань).

3) Власні кошти підприємств.

4) Кредити та позики фінансових установ (що надаються за загальнодержавними та регіональними програмами).

5) Гранти міжнародних організацій (що надаються за загальнодержавними регіональними та місцевими програмами).

Згідно ст. 19, ч. 2 Конституції України органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

До бюджетних доходів органів місцевого самоврядування належать:

1) прибутковий податок з громадян для різних бюджетів відповідно у частині:

- 100 % загального обсягу прибуткового податку з громадян для бюджетів міст Київ і Севастополь;

- 75 % — для міст республіканського (в Автономній Республіці Крим) та обласного значення від загального обсягу прибуткового податку з громадян, що справляється на території цих міст;

- 25 % — для бюджетів міст районного значення, сіл, селищ чи їх об'єднань.

2) державне мито в частині, що належить відповідним бюджетам;

3) плата за ліцензії на провадження певних видів господарської діяльності та сертифікати, що видаються виконавчими органами відповідних рад;

4) плата за державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності, що справляється виконавчими органами відповідних рад;

5) плата за торговий патент на здійснення деяких видів підприємницької діяльності за винятком плати за придбання торгових патентів пунктами продажу нафтопродуктів (автозаправними станціями, заправними пунктами), що справляється виконавчими органами відповідних рад;

6) надходження адміністративних штрафів, що накладаються виконавчими органами відповідних рад або утвореними ними в установленому порядку адміністративними комісіями;

7) єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва у частині, що належить відповідним бюджетам.

Частина доходів місцевих бюджетів не враховується при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів. До таких доходів належать:

1) місцеві податки і збори, що зараховуються до бюджетів місцевого самоврядування;

2) 100 % плати за землю — для бюджетів міст Київ та Севастополь; 75 % плати за землю — для бюджетів міст республіканського (в Автономній Республіці Крим) та обласного значення; 60 % плати за землю — для бюджетів сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань;

3) податок з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів у частині, що зараховується до відповідного бюджету;

4) надходження сум відсотків за користування тимчасово вільними бюджетними коштами;

5) податок на промисел, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування;

6) надходження дивідендів, нарахованих на акції (частки, паї) господарських товариств, що є у власності відповідної територіальної громади;

7) плата за забруднення навколишнього природного середовища у частині, що зараховується до відповідного бюджету;

8) кошти від відчуження майна, яке знаходиться у комунальній власності, у тому числі від продажу земельних ділянок несільсько-господарського призначення, що перебуває у комунальній власності;

9) фіксований сільськогосподарський податок у частині, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування;

10) плата за оренду майнових комплексів, що знаходяться у комунальній власності;

11) надходження від місцевих грошово-речових лотерей;

12) плата за гарантії, надані з дотриманням умов, визначених бюджетним кодексом;

13) гранти та дарунки у вартісному обрахунку;

14) власні надходження бюджетних установ, що утримуються за рахунок коштів відповідного бюджету;

15) податок на прибуток підприємств комунальної власності;

16) платежі за спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення;

17) інші надходження, передбачені законом.

Компетенція місцевих державних адміністрацій, у межах визначених законодавством повноважень, розповсюджується на наступні функціональні обов'язки:

1) складання і подання на затвердження ради проекту відповідного бюджету та забезпечення його виконання;

2) здійснення фінансування заходів, пов'язаних із охороною довкілля, інших заходів, передбачених законодавством (п. 1); 4) ст. 18 Закону України від 09.04.1999 р. № 586-XIV «Про місцеві державні адміністрації»);

3) розробка та подання на затвердження відповідної ради та забезпечення виконання регіональних екологічних програм, звіт перед відповідною радою про їх виконання, внесення до відповідних органів пропозиції щодо державних екологічних програм (п. 3 ст. 21 Закону «Про місцеві державні адміністрації»).

Окрім вищевказаного, районні та обласні ради делегують місцевим державним адміністраціям наступні повноваження:

1) підготовка і внесення на розгляд ради проектів програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідно районів і областей, цільових програм з інших питань;

2) забезпечення збалансованого економічного і соціального розвитку відповідної території, ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів;

3) об'єднання на договірних засадах коштів підприємств, установ та організацій, розташованих на відповідній території, і населення, а також бюджетних коштів на заходи щодо охорони навколишнього природного середовища (ст. 44 Закону України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування»).

Місцеві державні адміністрації також здійснюють управління державними та деякими комунальними підприємствами на території свого району чи області, що може сприяти проведенню на таких підприємствах екологічного аудиту.

Основу фінансування природоохоронних програм на регіональному та місцевому рівнях складають кошти фондів охорони навколишнього природного середовища. Проте на місцевому рівні відбувається розпорощення коштів між чисельними малими за розмірами фондами, що не дозволяє фінансувати практичні заходи з ліквідації та зменшення забруднення. В умовах дефіциту фінансових можливостей країни це не може бути виправданим.

Фонди охорони навколишнього природного середовища всіх рівнів є базовим механізмом державного фінансування природоохоронних програм. Державний фонд охорони навколишнього природного середовища (далі – Фонд) є складовою частиною Державного бюджету України. Фонд створено з метою концентрації коштів і цільового фінансування природоохоронних та ресурсозберігаючих заходів, пов'язаних з охороною навколишнього природного середовища, які спрямовані на запобігання, зменшення та усунення забруднення

навколишнього природного середовища, в тому числі фінансування наукових досліджень з цих питань. Фонд формується за рахунок коштів збору за забруднення навколишнього природного середовища та інших коштів, визначених законодавством.

Головним розпорядником коштів Фонду є Мінекоресурсів України. Кошти Фонду спрямовуються на фінансування природоохоронних та ресурсозберігаючих заходів, що відповідають основним напрямам державної політики у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки.

Кошти Фонду використовуються в межах бюджетних програм, визначених законодавством, згідно з кошторисами доходів і видатків, що затверджуються Міністром екології та природних ресурсів за погодженням з Мінфіном. Переліки природоохоронних заходів у межах бюджетних програм Фонду погоджуються Кабінетом Міністрів України за поданням Мінекоресурсів.

До 10 % коштів Фонду може резервуватися для здійснення непередбачених видатків, пов'язаних з природоохоронною діяльністю, що не носять постійного характеру і не могли бути передбачені під час складання проекту Державного бюджету України.

Порядок подання запитів на виділення коштів з Державного фонду для здійснення природоохоронних заходів передбачає, що:

1) Планування природоохоронних заходів за бюджетними програмами Державного фонду здійснюється Мінекоресурсів України, урядовими органами державного управління в його складі, територіальними органами Мінекоресурсів.

2) Планування здійснюється на кожний наступний бюджетний рік, для чого формуються переліки природоохоронних заходів за бюджетними програмами Державного фонду. Формування Переліків здійснюють підрозділи центрального апарату Мінекоресурсів та урядові органи, визначені наказом Мінекоресурсів відповідальними за виконання бюджетних програм Державного фонду.

3) Основою для розгляду та включення природоохоронного заходу до проекту переліку є запит про виділення коштів з Державного фонду охорони навколишнього природного середовища для здійснення природоохоронних заходів, що подається на визначений фінансовий рік.

4) Юридичні особи подають Запити відповідним територіальним органам Мінекоресурсів за місцем реалізації заходу або центральним органам виконавчої влади, до сфери управління яких вони належать, з 1 січня до 15 квітня поточного року. Юридичним особам, що подають

запити через центральні органи виконавчої влади, до сфери управління яких вони належать, попередньо необхідно отримати позитивний екологічний висновок відповідного територіального органу Мінекоресурсів про даний запит.

5) З метою запобігання та ліквідації надзвичайних екологічних ситуацій, пов'язаних із забрудненням навколишнього природного середовища, та їх наслідків, а також для реалізації невідкладних природоохоронних заходів центральні та місцеві органи виконавчої влади, міськвиконкоми міст обласного значення (підпорядкування), структурні підрозділи центрального апарату Мінекоресурсів, його територіальні органи, урядові органи, установи та організації, що належать до сфери управління Мінекоресурсів, можуть подавати відповідні запити пізніше встановленого терміну.

Як показує проведений аналіз фондів охорони навколишнього природного середовища, кошти використовуються нераціонально. Незважаючи на обмеженість коштів на природоохоронну діяльність, має місце значний залишок невикористаних коштів на кінець року. Причому це стосується як місцевих, так і Державного фондів охорони навколишнього природного середовища.

До недоліків існуючих фондів слід віднести:

По-перше, порушення природоохоронного законодавства розпорядниками зазначених коштів на місцях. Зокрема, постійний дефіцит бюджетів та відсутність юридичної відповідальності дає змогу місцевим радам використовувати ці кошти на соціальні виплати, а не на ліквідацію джерел забруднення, що дискредитує ідею, яка покладена в основу екологічних зборів, посилює небажання природокористувачів платити ці збори і не стимулює місцеві ради до ліквідації джерел забруднення.

За даними місцевих органів Мінекоресурсів у ряді випадків не були утворені місцеві фонди у складі бюджетів тих сільських рад, на території яких розміщені підприємства — платники збору.

По ряду місцевих рад було встановлено:

- відсутність окремих рахунків для зарахування збору;
- невідповідність положень про місцеві фонди охорони навколишнього природного середовища вимогам природоохоронного законодавства;
- відсутність затверджених у належному порядку кошторисів витрат;
- нецільове використання коштів;
- факти незаконного звільнення підприємств-забруднювачів навколишнього природного середовища від сплати збору.

По-друге, суттєвим недоліком Фондів є здійснення видатків фондів лише у формі гранту (безповоротної грошової допомоги), що призводить до великої кількості бажаючих отримати «легкі» кошти і не стимулює їх до ефективного використання коштів.

По-третє, залежність від інфляційних процесів та «політичних» рішень. Наприклад, на місцевому рівні інколи приймаються рішення про «замороження» та позички коштів фондів на соціальні виплати.

По-четверте, відсутня узгодженість міжрегіональної екологічної політики при фінансуванні природоохоронних заходів. Як правило, джерела забруднення по викидах і скидах забруднюючих речовин розташовані на межі адміністративно-територіальних одиниць, і забруднення більшою мірою здійснюється на сусідній території. Проте місцеві ради якщо і фінансують природоохоронні заходи, то лише ті, що мають місцеве значення, без урахування інтересів сусідів.

По-п'яте, нині доходна база фондів є відверто малою.

По-шосте, протягом календарного року кошти фондів використовуються неефективно. Зокрема, в останні роки залишки невикористаних коштів у всіх фондах на кінець першого півріччя складали від 67 % до 90 % від надходжень за цей період. Найбільш вразливою є ситуація у сільських, селищних, міських фондах. На кінець I півріччя 2000 року залишки невикористаних коштів у всіх фондах склали 78,6 %, у т.ч. по сільських, селищних, міських фондах — 67,7 %. Таким чином, у другому півріччі у фондах накопичується значна частина коштів, що надійшли у першому півріччі. На практиці це відбивається у неефективному використанні навіть наявних коштів та поглибленням екологічних проблем. Наприклад, в Одесі попри проведення певних заходів залишаються нерозв'язаними майже всі головні екологічні проблеми. Це, зокрема, проблеми о. Сасик, освоєння полів зрошення, проблеми побутових відходів, стан міських звалищ, і, крім того — загроза над Дунайським біосферним заповідником внаслідок можливого будівництва каналу Дунай — Чорне море. Частина цих проблем, як і проблеми підвищення фахового рівня співробітників органів екологічного контролю та природоохоронного управління, не може бути розв'язана місцевим коштом, але з радянських часів продовжується прикра практика переносу відповідальності «згори — донизу» та «знизу — догори», наче пошук винуватця (а точніше — козла-відбувайла) автоматично вирішує природоохоронні проблеми. Неврегульованість відповідальності та недостатнє і несистематичне фінансування екологічних проектів спричиняє певну апатію до можливості подолання негативних екологічних тенденцій, до формування ефективної екологічної політики. Частина фахівців та представників громадськості перевищують значимість

локальних проблем і виявляють неготовність до комплексного, загальнодержавного погляду на реалії. Зокрема, представники рибінспекції Одеси вважали за необхідне відродження Міністерства рибного господарства, що, автоматично може викликати створення інших ресурсних органів центральної виконавчої влади, що, у свою чергу, ще більше ускладнить керуваність процесом використання й охорони природних ресурсів. Відмічений низький рівень експертного забезпечення господарських проектів обумовлений, перш за все, не стільки низьким фаховим рівнем спеціалістів, скільки відсутністю реальної відповідальності замовника за результат і компетентність експертизи.

Не використовується інститут місцевих рад народних депутатів, неприпустимо малий вплив мають на вирішення екологічних задач органи місцевого самоврядування.

Однак, повернімося до фінансових аспектів проблематики.

Застосування діючих механізмів фінансування природоохоронних проектів громад на місцевому рівні спирається на чинне законодавство щодо охорони навколишнього природного середовища та Бюджетний кодекс, а також нормативно-правові акти щодо формування та розподілу коштів консолідованого бюджету України.

Залучення коштів через центральний (державний) бюджет здійснюється відповідно до Закону про державний бюджет України на поточний рік та Бюджетного кодексу. Тобто, залучення додаткових фінансових ресурсів або перерозподіл у межах відповідних лімітів здійснювати вельми складно. Розподіл коштів через Державний фонд охорони навколишнього природного середовища здійснюється відповідно до Положення про Фонд (Постанова Кабінету Міністрів України від 15.02.02 № 181) та Порядку подання запитів на виділення коштів з Державного фонду охорони навколишнього природного середовища (Наказ Мінекоресурсів України від 21.05.2002 № 189). Подача заявок на фінансування має узгоджуватися з Переліком видів діяльності, що належать до природоохоронних заходів, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України від 17 вересня 1996 року № 1147 із змінами, внесеними Постановою Кабінету Міністрів України від 17 листопада 2001 року № 1519.

Нині фактично можливе нагромадження коштів на рахунках місцевих Фондів, але відсутність чіткого управління цими Фондами як юридичними особами не дозволяє робити це достатньо прозоро. За умов одержання грантів чи благодійних внесків на рахунки місцевих бюджетів (яким, фактично, є місцевий Фонд охорони навколишнього природного середовища), громада виступатиме як розпорядник цих коштів тільки через відповідні Ради згідно з чинним законодавством.

Фінансування природоохоронних програм з використанням бюджетних рахунків має певні труднощі та обмеження. Зокрема, п. 2 ч. 3 ст. 13 Бюджетного кодексу України передбачає, що гранти або дарунки, одержані розпорядниками бюджетних коштів на конкретну мету, включаються до спеціального фонду бюджету. Окрім цього, Перелік власних надходжень бюджетних установ та організацій, затверджений Указом Міністерства фінансів України від 29 червня 2000 року № 146, відносить благодійні внески та пожертви, отримані бюджетними установами та організаціями (розділ III п. 8), до власних надходжень бюджетних установ, а п. 18 ст. 8 та п. 4 ст. 47 Закону України від 20 грудня 2001 року № 2905-III «Про Державний бюджет України на 2002 рік», в свою чергу, встановлюють, що власні надходження бюджетних установ, утримуваних за рахунок відповідного бюджету, є джерелом формування спеціального фонду як Державного, так і місцевого бюджету.

Отже, одержувач коштів гранту після підписання угоди та надходження гранту (п. 4 Порядку отримання благодійних (добровільних) внесків і пожертв від юридичних та фізичних осіб бюджетними установами і закладами освіти, охорони здоров'я, культури, науки, спорту та фізичного виховання для потреб їх фінансування, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 4.08.2000 року № 1222) буде зобов'язаний внести до свого кошторису та затвердити їх у встановленому порядку відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 9 січня 2000 року № 17 «Про порядок складання, розгляду, затвердження та основні вимоги щодо виконання кошторисів доходів і видатків бюджетних установ та організацій».

У випадку надання гранту місцевій державній адміністрації кошти гранту будуть зараховуватися та використовуватися через систему казначейських рахунків. Згідно п. 11.1. Порядку виконання державного бюджету за доходами, затвердженого Наказом Держказначейства України від 19 грудня 2000 року № 131, власні надходження таких установ зараховуються на спеціальні реєстраційні рахунки, відкриті у відділеннях або управліннях Держказначейства за місцем обслуговування. З іншого боку, відповідно до Порядку казначейського обслуговування місцевих бюджетів за доходами та перерахуванням міжбюджетних трансфертів, затвердженого Наказом Держказначейства України від 31 січня 2002 року № 17, власні надходження розпорядників, які утримуються за рахунок коштів місцевих бюджетів, зараховуються на рахунки, відкриті в установах банків на ім'я розпорядників коштів.

Таким чином, зарахування благодійних коштів на бюджетні рахунки державних установ не забезпечує прозорості їх використання на цільові потреби. Система управління коштами, що створена у межах Держказначейства, припускає, за певних умов, нецільове використання цих

коштів. Окрім того, організація обліку та контролю, що створена Держказначейством, значно ускладнює обслуговування рахунків та перешкоджає мобільному використанню коштів на поточні потреби задля максимально ефективної реалізації природоохоронних програм, що можуть змінюватися у порівнянні з попередніми планами.

Ще одне джерело фінансування регіональних та місцевих екологічних проєктів — власні кошти підприємств. З середини 90-х років відповідні витрати становили понад 96 % від загального обсягу природоохоронних витрат. У структурі витрат на охорону навколишнього природного середовища найбільшу питому вагу займають поточні витрати — понад 80 %, значно менше перепадає на капітальні вкладення та капітальний ремонт — близько 15–18 %.

З іншого боку, до переліку платників збору входять лише підприємства, що займаються виробничою діяльністю в значних масштабах. Ала зараз утворюються багато малих підприємств і фірм, які при реєстрації вказують всі можливі види діяльності, а якою займаються саме зараз визначити неможливо. Саме такі підприємства порушують усі вимоги природоохоронного законодавства, забруднюють довкілля, не підконтрольні державним органам і не сплачують збір за забруднення. Великі підприємства, що входять до переліку платників, є багаторічними боржниками фонду. Але гасити заборгованість у вигляді надання технічної допомоги, допомоги матеріалами, людськими ресурсами на вирішення екологічних проблем заборонено. У разі, коли підприємство-боржник викупається або на його матеріальній базі утворюється нове (навіть аналогічне за видом діяльності) борги фонду «зникають».

Одним із можливих шляхів залучення фінансових ресурсів для реалізації природоохоронних програм на регіональному та локальному рівнях є отримання кредитів через банківські установи.

Залучення комерційних кредитів під відсоткову ставку понад 30 % для природоохоронних проєктів є нереальним. Але існують спеціальні банківські установи, що фінансують місцеві громади та відповідні проєкти за зниженою відсотковою ставкою. Такою установою є Європейський банк реконструкції та розвитку, і започаткована ним кредитна лінія мікрофінансування. Кредитні послуги надаються представникам малого та середнього бізнесу або їх асоціаціям за умов фінансування з третьої сторони (джерела) не менш, ніж 30 % проєкту, та розміру кредиту від 180,0 до 4000,0 тис. доларів США. Можлива позика терміном до 5 років для довгострокового фінансування засобів виробництва та збільшення оборотного капіталу під заставу у 120 % вартості позики та з розміром позики 125,0–2500,0 тис. доларів США. Для невеликих проєктів існують мікрокредити обсягом до 20–30 тис. доларів на строк від 1 до

36 місяців під знижену відсоткову ставку, але у кожному випадку цей кредит має забезпечувати реалізацію комерційно вигідного проекту, який має соціальну орієнтацію. Для одержання міні- та мікрокредитів достатньо оформити відповідний запит від представників малого або середнього бізнесу за сприяння місцевої адміністрації. Звертатися треба до банків-партнерів ЄБРР в Україні («АЖІО», «АВАЛЬ», «Форум», «Надра», «Приватбанк»).

Інший шлях до кредитних ресурсів полягає у використанні можливостей кредитних спілок, що активно діють в Україні. Зокрема, для створення передумов для нагромадження коштів на реалізацію природоохоронного проекту можливим є створення кредитної спілки на самостійних засадах або як філії вже існуючої спілки і залучення відповідних ресурсів. Створення кредитної спілки може бути ініційоване як місцевою владою, так і громадськими організаціями або малим бізнесом. Головне — мати незаперечні об'єднуючі цілі та реальне уявлення щодо вирішення поставлених природоохоронних задач.

Одним з найменш розроблених на практичному та методичному рівні є шлях залучення внутрішнього інвестування через добровільні пожертви населення або через нагромадження коштів, що надходять до місцевих екофондів. Останній спосіб виявився реалістичним відносно недавно, але він ще не має чіткого організаційно-адміністративного механізму реалізації. Тому, за нинішніх умов нагромадження коштів на рахунках екофондів ще не є цілком безпечним для накопичувачів, бо ці фонди, як зазначалося вище, є частиною бюджетів відповідних рівнів і адмініструються Держказначейством.

Досвід муніципальних фондів доводить можливість залучення місцевих ресурсів до розв'язання як соціально-економічних, так і екологічних проблем. На практиці це означає, що саме особистісний фактор, на жаль, є вирішальним. Що саме вдалі починання у Бердянську, Євпаторії, Чернівцях, Сватові спираються на особистісні якості керівництва. Серед середніх міст України найефективнішим нині є міський фонд розвитку «Наш дім — Бердянськ», але у такий спосіб розв'язувати екологічні проблеми важко. Адже, по-перше, рівень міської влади має добровільно надати високий пріоритет екологічній проблематиці, а, по-друге, важливою складовою таких фондів є ефективна реклама (PR) міського виборного керівництва, а це примушує обирати для реалізації проекти щодо розв'язання найбільш гучних, а не найбільш болючих проблем, зокрема — екологічних.

На жаль, практично гіпотетичним нині є залучення фінансування галузі через систему добровільних пожертв, які поки ще не мають чіткої системи управління процесом як нагромадження, так і розподілу. Якщо

ці внески будуть надходити до екофондів, то треба мати на увазі, що відповідні обсяги коштів, отриманих фондами охорони навколишнього природного середовища від добровільних внесків не фіксуються статистичною звітністю. Окрім того, включення фондів навколишнього природного середовища до складу бюджетів фактично призвело до ситуації, при якій, як вже зазначалося вище, бюджетні фонди працюють без статусу юридичної особи. Вони не мають свого управління, окремих позабюджетних рахунків і мало чим відрізняються від інших складових бюджетів. Тому добровільні внески на конкретні природоохоронні цілі практично не в змозі бути інвестовані цільовим порядком через фонди, бо можуть «розчинитися» в бюджеті.

Одним із видів добровільних пожертв для фінансування екологічних проектів регіонального та місцевого рівнів можуть стати гранти міжнародних благодійних організацій, але для їх отримання мають бути створені відповідні засади — від кваліфікованого колективу виконавців та заявників до інституційних і організаційних умов для ефективної реалізації проекту. За неповними даними за 1997—2000 роки Україна отримала на екологічні заходи міжнародну технічну допомогу у вільноконвертованій валюті, що є еквівалентною 200,34 млн. грн. Однак, ця допомога переважно не носила інвестиційного характеру. Для порівняння, у 2001 році тільки поточні витрати з усіх джерел надходження в Україні перевищували 2,6 млрд. грн., капітальні вкладення — 380,0 млн. грн., капітальний ремонт — 240,0 млн. грн.

Отже, ситуація на часі створення фінансових механізмів цільового залучення коштів до реалізації природоохоронних проектів та суттєвого перегляду існуючих механізмів задля докорінного підвищення їх ефективності. Великий потенціал на місцевому рівні має ініціатива громади, що досі ще використовується замало, переважно епізодично. На загальнодержавному рівні великий потенціал має створення важелів перерозподілу коштів від забруднювачів і користувачів природних ресурсів, що матиме на меті доведення ставок і нормативів платежів до рівня, який відповідає як реальним прибуткам, так і вартості компенсаційних заходів на знешкодження забруднення, відповідно до пріоритетів збереження довкілля та реалізації принципів сталого розвитку.

ЕКОЛОГІЧНА ДЕМОКРАТІЯ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ СПІВРОБІТНИЦТВА В ЕКОЛОГІЧНІЙ СФЕРІ

Результати експертного опитування



Олександр Стегній,
д.с.н., старший науковий
співробітник Інституту
соціології НАН України

Методологія опитування

Запропонований аналітичний звіт підготовлений за результатами експертного опитування, проведеного у жовтні 2003 року Всеукраїнською екологічною громадською організацією «МАМА-86» спільно з Центром соціальних та політичних досліджень СОЦІС.

Якісний склад експертів визначався завданнями проекту «Екологічна демократія в Україні». Це, насамперед, виявлення перешкод, що стоять на шляху ефективного міжсекторіального співробітництва в екологічній сфері України та розробка заходів щодо їх подолання.

Відтак, до складу експертів увійшли представники п'яти категорій: чиновники державних установ екологічного профілю; представники органів місцевої влади; виробники; науковці та екологічна громадськість — представники неурядових організацій. За соціальним статусом експерти представляли керівний склад відповідних установ, організацій і підприємств.

Опитування проходило у п'яти містах України: столиці, Івано-Франківську, Одесі, Херсоні та Луганську. У кожному місті було опитано по 20 експертів.

Метод збору соціологічної інформації — роздаткове анкетування та інтерв'ю за місцем роботи експертів. Всього було опитано 100 експертів (таблиця 1). Зауважимо, що сума за окремими показниками якісного складу експертів у правому стовпчику менше цифри сто, оскільки окремі експерти не надали відповідних даних.

Таблиця 1. Якісний склад експертів

Якісний склад експертів	Кількість експертів
<i>Категорія за місцем роботи</i>	
Чинівники державних установ екологічного профілю	19
Представники органів місцевої влади	11
Представники бізнесу, сфери виробництва	24
Науковці	22
Екологічна громадськість	22
<i>Стаж на керівній посаді</i>	
До 5 років	41
Від 6 до 10 років	25
11 років і більше	32
<i>Рівень освіти</i>	
Вища	96
Середня спеціальна	4
<i>Стать</i>	
Чоловіки	62
Жінки	38
<i>Вікові групи</i>	
До 30 років	17
31–45 років	33
46–55 років	29
56 років та старші за віком	20

1. Рівень співробітництва між органами державної влади

Для оцінки нинішнього рівня співпраці між різними органами державної влади в управлінні охороною довкілля та природокористування застосовувалась чотирьохбальна шкала, де один бал означав в цілому позитивну оцінку, а чотири бали, навпаки, в цілому негативну.

Більше половини експертів різною мірою негативно оцінюють подібний рівень співпраці, тоді як третина дотримується протилежної оцінки. Зазначимо, що 4 експертів не змогли дати відповіді.

Таблиця 2. Оцінка рівня співпраці між органами державної влади

Категорії експертів	Оцінка співпраці (частота згадувань)	
	Різною мірою позитивна	Різною мірою негативна
<i>Категорія за місцем роботи</i>		
Чинovníки державних установ екологічного профілю	9	8
Представники органів місцевої влади	8	3
Представники бізнесу, сфери виробництва	10	14
Науковці	5	15
Екологічна громадськість	4	17
<i>Стаж на керівній посаді</i>		
До 5 років	18	23
Від 6 до 10 років	5	20
11 років і більше	12	17
<i>Місце проживання</i>		
Київ	9	11
Івано-Франківськ	3	14
Одеса	5	14
Херсон	11	9
Луганськ	8	12
В цілому серед експертів	36	60

Найбільш позитивно співпрацю між органами державної влади оцінюють експерти з числа представників цих органів, чинovníки державних установ екологічного профілю, експерти які проживають у Херсоні та Києві. І навпаки, частіше за інших опитаних різною мірою негативно подібне співробітництво оцінюють представники громадських екологічних організацій, науковці, фахівці зі стажем роботи на

керівній посаді від 6 до 10 років, а також експерти з Івано-Франківська й Одеси.

2. Оцінка існуючої системи державного фінансування природоохоронних заходів

Лише двоє експертів з Одеси вважають, що існуюча система державного фінансування природоохоронних заходів дозволяє вирішити екологічні проблеми в Україні. Однозначна більшість опитаних у своєму ставленні до цього питання розподілилася навпіл: одна частина вказує на часткову можливість вирішувати екологічні проблеми за рахунок державного фінансування, а друга дотримується цілковито песимістичної позиції. Шестеро експертів не змогли визначитися з відповіддю (таблиця 3).

Серед різних категорій експертів на часткову можливість вирішення екологічних проблем в Україні вказують, насамперед, представники місцевої влади, тоді як цілковиті песимісти щодо подібної можливості переважають серед опитаних у Києві.

В чому ж полягають основні вади існуючої системи державного фінансування природоохоронної сфери в нашій країні? За своїм змістом отримані відповіді експертів зводяться до кількох провідних проблем.

По-перше, недоліки фінансування природоохоронної сфери є наслідком відсутності належної уваги української держави до екологічних проблем (*«домінує принцип залишкового фінансування екологічних заходів»; «остаточный принцип финансирования не даёт возможности проводить мероприятия качественно и эффективно»; «очень малый государственный фонд, нарушение ст. 13 Конституции Украины»*). Відтак обсяги фінансування є незначними, і подібну проблему слід вирішувати у законодавчому порядку на найвищому рівні (*«в решении этого вопроса нужны законодательные изменения на уровне Верховного Совета»; «очень слабая законодательная база — неиспользование прав как со стороны органов государственной власти, так и со стороны предприятий»*).

По-друге, нецільове використання державних коштів на природоохоронні заходи, відсутність належної прозорості та контролю над використанням цих коштів, зловживання посадових осіб (*«нет обратной связи — поступающие в бюджет государства деньги почти не возвращаются на решение экологических проблем»; «кошты идут в держбюджет, а не на экологию. Здебільшого іде осідання грошей в кишенях чиновників»; «хабарничество управлінського апарату»*). Окремі експерти висловили пропозицію щодо перерозподілу надходжень за порушення екологічного законодавства на користь місцевих екологічних фондів (*«считаю, что*

Таблиця 3. Оцінка рівня достатності державного фінансування природоохоронних заходів

Категорії експертів	Оцінка достатності (частота згадувань)	
	Частково достатньо	Зовсім недостатньо
<i>Категорія за місцем роботи</i>		
Чинovníки державних установ екологічного профілю	9	8
Представники органів місцевої влади	10	1
Представники бізнесу, сфери виробництва	8	12
Науковці	10	10
Екологічна громадськість	9	13
<i>Стаж на керівній посаді</i>		
До 5 років	19	17
Від 6 до 10 років	13	12
11 років і більше	13	16
<i>Місце проживання</i>		
Київ	7	13
Івано-Франківськ	11	7
Одеса	13	4
Херсон	8	12
Луганськ	7	10
В цілому серед експертів	46	46

70 % платежей за загрязнение окружающей природной среды должны оставаться в городских и сельских экологических фондах для финансирования местных природоохранных программ»).

По-третє, слабка виконавча дисципліна щодо прийнятих державних рішень в цілому, і в екологічній сфері зокрема («плохой контроль выполнения даже тех мероприятий, которые предусмотрены бюджетом, фактически не выполняются экологические программы, заложенные в госбюджет»).

По-четверте, відсутність державної стратегії використання фінансових ресурсів в екологічній сфері за умов їхнього дефіциту (*«отсутствие системы как таковой»; «отсутствие стратегии использования финансов при недостатке финансирования из госбюджета, теневое лоббирование финансового обеспечения проектов»; «незначительные средства аккумулируются в отдельных фондах, и их рациональное распределение зависит от субъективных факторов — основные деньги остаются в центре»*).

Окремі експерти також вказали на відсутність визначення пріоритетів фінансування окремих екологічних проблем на державному рівні, а також низький професійний рівень і відсутність відповідних фахівців на місцевому рівні.

Кілька учасників опитування запропонували збільшити розмір штрафів, які сплачують підприємства — забруднювачі довкілля (*«основными загрязнителями являются предприятия, поэтому за их счёт необходимо и финансировать природоохранные мероприятия»; «для стимулирования этих предприятий необходимо поднять плату (сборы) за загрязнение окружающей среды»*).

3. Оцінка існуючої нормативно-правової бази

З точки зору більшості експертів, існуюча нормативно-правова база в Україні не створює достатніх умов для ефективної діяльності різних соціальних суб'єктів у сфері охорони довкілля та природокористування (таблиця 4).

На окрему увагу заслуговує оцінка нормативно-правової бази для ефективної діяльності конкретного типу закладів і підприємств з боку експертів, які безпосередньо там працюють. Виявляється, що переважна більшість у кожній з категорій експертів визнає в цілому недостатність існуючої нормативно-правової бази для забезпечення ефективної діяльності в екологічній сфері власної установи, організації або підприємства (таблиця 5).

4. Оцінка матеріально-технічного забезпечення

Рівень матеріально-технічного забезпечення експерти оцінювали лише для органів державної влади, наукових і вищих навчальних установ, а також для неурядових екологічних організацій. Отримані результати фіксують однозначну недостатність існуючого рівня матеріально-технічного забезпечення перерахованих закладів і організацій для їхньої ефективної діяльності в екологічній сфері (таблиця 6).

Таблиця 4. Оцінка достатності нормативно-правової бази для ефективної діяльності в екологічній сфері

Суб'єкти діяльності	Оцінка достатності нормативно-правової бази (частота згадувань)		
	Різною мірою достатня	Різною мірою недостатня	Не відповіли
Органи державної влади	36	58	9
Наукові та вищі навчальні заклади	24	65	11
Неурядові (громадські) організації	26	63	11
Підприємства	24	62	14

Таблиця 5. Оцінка експертами достатності нормативно-правової бази для ефективної діяльності установ, організацій, підприємств, де вони працюють

Категорії експертів за місцем працевлаштування	Оцінка достатності нормативно-правової бази (частота згадувань)		
	Різною мірою достатня	Різною мірою недостатня	Не відповіли
Органи державної влади	2	9	—
Наукові та вищі навчальні заклади	6	13	1
Неурядові (громадські) організації	6	14	2
Підприємства	5	17	2

Оцінка експертів достатності матеріально-технічного забезпечення за місцем їхнього працевлаштування свідчить про порівняно кращий рівень такого забезпечення органів державної влади (таблиця 7).

Розподіл відповідей експертів по точкам опитування не виявив скільки-небудь помітних розбіжностей. Певний виняток становить оцінка достатності матеріально-технічного забезпечення наукових та

Таблиця 6. Оцінка достатності матеріально-технічного забезпечення для ефективності діяльності в екологічній сфері

Суб'єкти діяльності	Оцінка достатності матеріально-технічного забезпечення (частота згадувань)		
	Різною мірою достатнє	Різною мірою недостатнє	Не відповіли
Органи державної влади	22	70	8
Наукові та вищі навчальні заклади	20	73	7
Неурядові (громадські) організації	16	74	10

Таблиця 7. Оцінка експертами достатності матеріально-технічного забезпечення для ефективної діяльності установ, організацій, підприємств, де вони працюють

Категорії експертів за місцем працевлаштування	Оцінка достатності матеріально-технічного забезпечення (частота згадувань)		
	Різною мірою достатнє	Різною мірою недостатнє	Не відповіли
Органи державної влади	2	9	—
Наукові та вищі навчальні заклади	2	18	2
Неурядові (громадські) організації	2	19	1

вищих навчальних закладів. У порівнянні з іншими експертами найнижчу оцінку тут надали експерти з Києва й Одеси.

5. Оцінка кадрового забезпечення

Більшість експертів вважає існуючий рівень кадрового забезпечення різною мірою недостатнім для ефективної діяльності соціальних суб'єктів в екологічній сфері. Найбільш негативно експерти оцінюють кадрове забезпечення органів державної влади та підприємств. І навпаки,

найпозитивніше учасники опитування оцінюють кадрове забезпечення наукових і вищих навчальних закладів (таблиця 8).

Таблиця 8. Оцінка достатності кадрового забезпечення для ефективної діяльності екологічної сфери

Суб'єкти діяльності	Оцінка достатності кадрового забезпечення (частота згадувань)		
	Різною мірою достатне	Різною мірою недостатне	Не відповіли
Органи державної влади	30	64	6
Наукові та вищі навчальні заклади	39	50	11
Неурядові (громадські) організації	28	58	11
Підприємства	27	65	8

Оцінка експертів достатності кадрового забезпечення за місцем працевлаштування підтверджує факт порівняно кращого забезпечення фахівцями наукових та вищих навчальних закладів. Поруч із цим, опитані представники неурядових організацій помітно нижче оцінюють власну забезпеченість кваліфікованими кадрами, ніж експерти в цілому (таблиця 9).

Розподіл результатів за місцем постійного проживання експертів не виявив значимих розбіжностей. Певний виняток становить більш висока оцінка достатності кадрового забезпечення органів державної влади, яку дали київські експерти.

6. Оцінка інформаційного забезпечення

Серед різних суб'єктів міжсекторіального співробітництва, за оцінкою експертів, найбільший доступ до екологічної інформації мають органи державної влади, а гірший за інших – неурядові (громадські) організації та підприємства (таблиця 10).

Оцінка експертами інформаційного забезпечення за місцем свого працевлаштування підтверджує в цілому достатній рівень доступу до екологічної інформації органів державної влади, тоді як менше за інших доступ до екологічної інформації мають неурядові організації (таблиця 11).

Таблиця 9. Оцінка експертами достатності кадрового забезпечення для ефективної діяльності установ, організацій, підприємств, де вони працюють

Категорії експертів за місцем працевлаштування	Оцінка достатності кадрового забезпечення (частота згадувань)		
	Різною мірою достатнє	Різною мірою недостатнє	Не відповіли
Органи державної влади	4	7	—
Наукові та вищі навчальні заклади	10	10	—
Неурядові (громадські) організації	4	16	2
Підприємства	11	13	—

Таблиця 10. Оцінка достатності інформаційного забезпечення для ефективної діяльності в екологічній сфері

Суб'єкти діяльності	Оцінка достатності інформаційного забезпечення (частота згадувань)		
	Різною мірою достатнє	Різною мірою недостатнє	Не відповіли
Органи державної влади	47	45	8
Наукові та вищі навчальні заклади	42	51	7
Неурядові (громадські) організації	29	59	12
Підприємства	27	65	8

Серед всіх опитаних представників органів державної влади, одеські експерти найбільш позитивно оцінюють рівень власного інформаційного забезпечення. Інших помітних розбіжностей за точками опитування не зафіксовано.

Таблиця 11. Оцінка експертами достатності інформаційного забезпечення для ефективної діяльності установ, організацій, підприємств, де вони працюють

Категорії експертів за місцем працевлаштування	Оцінка достатності інформаційного забезпечення (частота згадувань)		
	Різною мірою достатне	Різною мірою недостатнє	Не відповіли
Органи державної влади	8	3	—
Наукові та вищі навчальні заклади	8	12	—
Неурядові (громадські) організації	7	15	—
Підприємства	11	12	1

7. Оцінка рівня ефективності існуючої системи управління в екологічній сфері

Загальна оцінка рівня ефективності існуючої системи управління у сфері охорони довкілля та природокористування в Україні визначалася за 10-бальною шкалою, де 0 балів — найнижча, а 10 балів — найвища оцінка.

На це запитання анкети відповіли всі 100 експертів, оцінку яких можна визначити як помірковано негативну (3,76 балів). Які саме чинники впливають на експертну оцінку ефективності системи управління в екологічній сфері, дозволяють простежити наступні дані (таблиця 12).

Серед різних категорій експертів найвищу оцінку ефективності існуючої системи управління в екологічній сфері надали представники органів місцевої влади, респонденти зі стажем на керівній посаді до 5 років, а найнижчу — експерти з числа екологічної громадськості, а також респонденти зі стажем на керівній посаді від 6 до 10 років. Незважаючи на певні коливання цифрових значень, місце проживання експертів не впливає істотним чином на їхню оцінку ефективності системи управління в екологічній сфері.

Однозначна більшість експертів (85 осіб) висловила свої думки щодо основної причини недостатньої ефективності цієї системи. Лише троє експертів (по одному від державних природоохоронних органів, органів

Таблиця 12. Оцінка ефективності системи управління в екологічній сфері (в балах)

Категорії експертів	Оцінка
<i>Категорія за місцем роботи</i>	
Чиновники державних установ екологічного профілю	4,50
Представники органів місцевої влади	5,72
Представники бізнесу, сфери виробництва	3,79
Науковці	3,55
Екологічна громадськість	2,72
<i>Стаж на керівній посаді</i>	
До 5 років	4,36
Від 6 до 10 років	3,12
11 років і більше	3,50
<i>Місце проживання</i>	
Київ	4,00
Івано-Франківськ	3,65
Одеса	3,50
Херсон	4,20
Луганськ	3,45
В цілому серед експертів	3,76

державної влади і представників виробництва) визначили існуючу систему управління в екологічній сфері достатньо ефективною, а решта не змогла дати відповіді.

За змістом отримані відповіді можна розподілити на наступні основні групи.

По-перше, недостатнє фінансування програм з оздоровлення й охорони довкілля («остаточное финансирование»; «преважання господарських інтересів над екологічними»).

По-друге, недостатнє забезпечення кваліфікованими кадрами («мало сотрудников и специалистов»; «слабка кадровая подготовка»; «брак кваліфікованих кадрів на місцях»; «вибори керівництва Мінекології за партійною ознакою (НДП), а не спеціаліста»; «очень старые кадры, начиная с научных учреждений и кончая предприятиями»).

По-третє, невдале державне реформування екологічної сфери (*«провал реформи 1992–96 годов, отказ от „зонтичного“ министерства экологии»; «управління заради управління — ефект нульовий»*).

По-четверте, відсутність системного підходу з боку держави до вирішення екологічних проблем (*«відсутність цілісної державної екологічної політики»; «отсутствие интегрированного взаимодействия между разными структурами, нет стратегии устойчивого развития страны, нет целей»; «отсутствие нормальной и соответствующей стандартам ЕС системы управления»*).

По-п'яте, низька виконавча дисципліна, негативні явища в державному управлінні країни в цілому (*«недотримання законів України, корупція»; «фактичне невиконання адміністративної реформи»; «безвідповідальність, безлад в усіх сферах»; «нестабільність влади й законодавства, відсутність демократії»; «незаконопослушное государство, отсутствие нравственности»*).

Окремі експерти основною причиною малоефективності існуючої системи управління в екологічній сфері називають відсутність наукової обґрунтованості екологічних рішень, відсутність надвідомчого контролю, який би дозволив більш ефективно здійснювати контроль за виконанням законів у сфері природного довкілля, а також загальний низький рівень екологічної культури як пересічних громадян, так і керівників різного рівня (*«вопиющая некомпетентность руководителей, непонимание необходимости привлечения квалифицированных специалистов»*).

Успішне управління в екологічній сфері, цілком зрозуміло, передбачає залучення до нього різних соціальних секторів.

Найбільш позитивно експерти оцінюють рівень залученості до управління в екологічній сфері наукових установ, а найнегативніше — приватного сектора економіки (таблиця 13).

Поряд з цим, експерти з числа представників бізнесу і сфери виробництва більш позитивно, порівняно з експертним загалом, оцінюють рівень залучення приватного сектора економіки до управління в екологічній сфері.

Аналіз розподілу відповідей за місцем постійного проживання експертів не виявив особливих розбіжностей, за певним винятком Івано-Франківська. В цьому місті експерти найнегативніше серед усіх опитаних оцінили рівень залучення до управління в екологічній сфері наукових установ, а також неурядових організацій. У таблиці не враховані експерти, які не дали відповіді (таблиця 14).

Таблиця 13. Оцінка експертами рівня залученості до управління в екологічній сфері різних суспільних секторів

Суспільні сектори	Оцінка рівня залученості (частота згадувань)		
	Різною мірою позитивна	Різною мірою негативна	Не відповіді
Неурядові (громадські) організації	36	55	12
Наукові установи	42	52	13
Приватний сектор економіки	29	58	13

Таблиця 14. Регіональна оцінка рівня залученості до управління в екологічній сфері неурядових організацій і наукових установ

Точки опитування	Оцінка рівня залученості до управління			
	Неурядових організацій		Наукових установ	
	Різною мірою позитивна	Різною мірою негативна	Різною мірою позитивна	Різною мірою негативна
Київ	10	9	10	10
Івано-Франківськ	4	13	4	16
Одеса	9	9	10	8
Херсон	8	12	9	8
Луганськ	5	12	9	10

8. Ставлення до чергової реорганізації Міністерства екології та природних ресурсів України

Експерти доволі неоднозначно сприйняли нещодавно реорганізацію Міністерства екології та природних ресурсів України. Зокрема, половина опитаних вважає, що істотних змін у вирішенні екологічних проблем нашої країни не відбудеться; третина висловила свою стурбованість і передбачає зменшення ролі профільного міністерства у вирішенні екологічних проблем України і, відповідно, загострення цих проблем. Аргументуючи песимістичні перспективи, один з експертів за-

уважив: «*Произойдёт ухудшение экологической ситуации в Украине, так как будет переадресация сложных вопросов друг другу (министерство окружающей среды и комитет природных ресурсов), а также их стремление заполнить себе финансовые проекты.*».

Кожний десятий експерт виявився оптимістом, оскільки сподівається на покращення координації діяльності між державними структурами у сфері охорони довкілля та природокористування. Сім учасників опитування не дали відповіді (таблиця 15).

Таблиця 15. Ставлення до можливих наслідків реорганізації Мінекології

Категорії експертів	Ставлення до реорганізації (частота згадувань)		
	Нейтральне	Негативне	Позитивне
<i>Категорія за місцем роботи</i>			
Чинovníки державних установ екологічного профілю	8	7	1
Представники органів місцевої влади	6	3	2
Представники бізнесу, сфери виробництва	16	2	5
Науковці	8	19	2
Екологічна громадськість	8	10	—
<i>Стаж на керівній посаді</i>			
До 5 років	26	7	4
Від 6 до 10 років	11	11	1
11 років і більше	13	12	5
<i>Місце проживання</i>			
Київ	9	7	3
Івано-Франківськ	11	7	2
Одеса	7	9	3
Херсон	13	3	2
Луганськ	10	6	—
В цілому серед експертів	50	33	10

Найнегативніше реорганізацію сприйняли експерти з числа науковців, а нейтральне ставлення є характерним, в першу чергу, для представників бізнесу, сфери виробництва і експертів зі стажем на керівній посаді до 5 років.

**Президенту України
п. КУЧМІ Л. Д.**

**копія:
Прем'єр Міністру України
п. ЯНУКОВИЧУ В. Ф.**

**Міністру охорони навколишнього
природного середовища
ПОЛЯКОВУ С. В.**

Вельмишановний Леоніде Даниловичу!

Ми, представники екологічної громадськості України, звертаємося до Вас з питання загальнонаціональної ваги та стратегічного значення.

15 вересня 2003 року було видано Указ Президента України за № 1039/2003 «Про заходи щодо підвищення ефективності державного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів», відповідно до якого Міністерство екології та природних ресурсів реорганізовується і на його основі створюються два центральні органи виконавчої влади, а саме:

— Міністерство охорони навколишнього природного середовища як спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища, екологічної безпеки та гідрометеорологічної діяльності;

— Державний комітет природних ресурсів України як спеціально уповноважений орган виконавчої влади з геологічного вивчення та забезпечення раціонального використання надр, а також топографо-геодезичної та картографічної діяльності та заповідної справи.

Указ видано в розвиток рекомендацій РНБОУ від 6 червня 2003 року, що містять негативну оцінку ефективності управління вітчизняними мінерально-сировинним ресурсами, зокрема стану ліцензійної діяльності. Однак Указ охоплює коло питань, що далеко виходить за межі сфери надрокористування, і аналіз його положень виявляє ряд суттєвих недоліків, що можуть призвести до негативних тенденцій у сфері охорони довкілля.

Перед новоутвореним Держкомітетом ставляться завдання виробничого характеру, про що свідчить і сама його назва, і факт передачі йому повноважень з управління державними корпоративними правами Національної акціонерної компанії «Надра України». Сполучення цих функцій із управлінням заповідною справою є штучним і шкідливим, оскільки завдання збереження природної різноманітності ландшафтів,

генофонду тваринного і рослинного світу, підтримання екологічного балансу, що згідно Закону України «Про природно-заповідний фонд» є метою створення об'єктів ПЗФ, не можуть ефективно здійснюватись у контексті вирішення завдань приросту мінерально-сировинної бази.

Згідно із Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 року (ст. 20) керівництво заповідною справою належить до компетенції спеціально уповноваженого органу центральної влади в галузі охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів («з питань екології та природних ресурсів» — в іншому формулюванні, що присутнє в тексті тієї ж статті Закону), котрим залишається Міністерство, а не спеціально уповноважений центральний орган «з геологічного вивчення та раціонального використання надр...».

Відповідно до статті 11 Закону України «Про природно-заповідний фонд» від 16 червня 1992 року «спеціально уповноваженим органом державного управління в галузі організації, охорони та використання природно-заповідного фонду є *центральный орган виконавчої влади в галузі охорони навколишнього природного середовища*», яким згідно згаданого Указу Президента є реорганізоване Міністерство, проте аж ніяк не Держкомітет.

При цьому слід підкреслити, що в питаннях управління біоресурсами, охорони рідкісних і таких, що перебувають під загрозою зникнення видів тваринного та рослинного світу, ведення Червоної книги України, що принципово важливо для розвитку природно-заповідної справи, Держкомітет не має і не мусить мати ніякої безпосередньої компетенції взагалі. Надання ж Держкомітетові такої компетенції критично звужить сферу повноважень Міністерства, позбавляючи його реальної можливості виконувати свою суспільну місію, а також вимоги Законів України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про тваринний світ», «Про рослинний світ», «Про загальнодержавну програму розвитку національної екологічної мережі України на 2000—2015 роки», Земельного, Водного та Лісового Кодексів. Можлива підміна або дублювання Держкомітетом функцій Міністерства є неприйнятними як з огляду на вимоги чинного законодавства, так і з точки зору забезпечення ефективності природоохоронного менеджменту.

Важливим є той факт, що ані РНБОУ, ані Кабінет Міністрів, ані Верховна Рада (котра розглядала питання стану природно-заповідної справи і заслухала доповідь Міністерства 11 вересня 2002 року) не ставили під сумнів ефективність діяльності Міністерства екології та природних ресурсів у питаннях управління природно-заповідним фондом та доречність належності до його сфери управління Державної служби заповідної справи.

З метою усунення правових колізій та мінімізації можливих негативних наслідків прийняття Указу, на нашу думку, було б доцільно внести в нього ряд змін, а саме:

1. Оскільки безпосередня компетенція новоутвореного Держкомітету в сфері природокористування фактично поширюється лише на вивчення і раціональне використання надр, пропонуємо змінити його назву на «Державний Комітет з надрокористування», що більшою мірою відповідатиме реальному змістові його діяльності.

2. Пропонуємо *повернути Державну службу заповідної справи* до складу реорганізованого Міністерства охорони навколишнього природного середовища України. При цьому до сфери координації та контролю Міністерства слід включити і ті об'єкти природно-заповідного фонду національного значення, які перебувають нині в сфері управління інших відомств та організацій — Держлісгоспу, Міністерства аграрної політики, Національної академії наук України, що забезпечило б цілісність і збалансованість управління зазначеними об'єктами, науково-методологічного та фінансового забезпечення їхнього функціонування.

3. З метою забезпечення формування й ефективної реалізації цілісної державної екологічної політики пропонуємо також віднести Держкомітети, відповідальні за використання різних видів природних ресурсів (Держкомліс, Держкомзем, Держкомводгосп, а також новоутворений Держкомітет) до сфери безпосередньої координації Міністерства, що відповідає ст. 20 (п. «ї») Закону України «Про охоронну навколишнього природного середовища». При цьому, на відміну від практики 2000—2002 рр., зазначені Держкомітети залишалися б головними розпорядниками відповідних бюджетних коштів, проте мусили б погоджувати на етапі розробки проекти нормативно-правових актів із Міністерством і використовувати лише спільно розроблені методики та критерії оцінки стану природних ресурсів. Без такої координації неможливо вирішувати завдання забезпечення сталого розвитку, на практиці дотримуватись принципів і підходів, відображених у підсумкових документах Всесвітнього самміту із сталого розвитку, що відбувся у Йоганесбурзі у 2002 році.

Реалізація положень Указу в незмінному вигляді призведе до управлінського і методологічного дисбалансу в сфері природоохорони та природокористування. Відрив питань охорони довкілля від питань природокористування призведе до руйнування всієї системи захисту навколишнього середовища, унеможливить здійснення цілісної та ефективної екологічної політики, спрямованої на формування засад сталого розвитку в Україні.

Шановний пане Президент! Наше звернення продиктоване турботою про майбутнє природоохоронної справи в нашій країні, про стан довкілля і екологічні права наших співгромадян, зорієнтоване на захист загальносуспільних, а не приватних чи корпоративних інтересів. І ми сподіваємося, що Ви підтримаєте викладені вище Пропозицій.

З повагою,

Звернення громадян підтримують такі громадські екологічні організації:

1. ВЕГО «МАМА-86», Оксана Білобран
2. Екологічна група «Печеніги», Сергій Шапаренко
3. Асоціація «Наш Дім», Юрій Васідлов
4. Луганська обласна екологічна організація «Зелений Світ», Веремеєнко Віктор
5. Національний екологічний центр, Віктор Мельничук
6. Українське товариство охорони природи, Ігор Гринчак
7. Українська екологічна Асоціація «Зелений Світ», Володимир Коробко
8. УкрЮНЕПКом, Роман Хімко
9. Західноукраїнський благодійний фонд екологічної та туристично-просвітницької інформації ВЕПІ, Ганна Гопко
10. Чернівецьке обласне громадське молодіжне екологічне об'єднання, Марина Коняк
11. Екологічний центр «Тиса», Володимир Крічфалушій
12. Косівське районне Товариство «Гуцульщина», Василь Шкурган
13. Районна молодіжна екологічна організація «Наш Дім – Манява», Микола Скиданюк
14. Організація «Зелений світ с. Зелена», Юрій Кречуняк
15. Всеукраїнське товариство «Гуцульщина», Дмитро Ватаманюк
16. Хмельницьке обласне товариство охорони природи, Юрій Резников
17. Студентське екологічне товариство Івано-Франківськ, Ярема Загайкевич
18. Екологічний гірський клуб, Андрій Круп'як
19. Національний інформаційний центр «Екологія. Жінка. Світ», Роман Авраменко
20. Новокаховське товариство охорони природи, Таїсія Козак
21. Одеське відділення Національного екологічного центру України, Андрій Шуневич
22. Закарпатська філія Українського гідроекологічного товариства, Андрій Ковальчук
23. Лисичанська міська екологічна організація «Зелений Світ», Леонід Черножуков
24. Львівська міська громадська організація «Екотерра», Андрій Дем'янів
25. Міжнародний соціально-екологічний союз-Донбасс, Андрій Садовнічий
26. Фонд захисту та відродження дикої природи ім. проф. Пузанова, «Природна спадщина», Іван Русєв
27. Клуб «Білі ворони», Сергій Решетов;
28. Громадська екологічна організація «Зелений світ» Тернопільського р-ну, Валерій Дегтярьов
29. Громадська екологічна організація «Зелений світ – Дубова Балка», Зоя Бережна
30. Сіверодонецька міська екологічна організація «Зелений Світ», Камишан Сергій
31. Громадська екологічна організація «ЕКОПЛАЙ», Василь Вередюк

ПОЛОЖЕННЯ

про Міністерство охорони навколишнього природного середовища України

Проект¹

1. Міністерство охорони навколишнього природного середовища України є спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища, екологічної політики, використання природних ресурсів, екологічної безпеки та забезпечення сталого розвитку.

Міністерство охорони навколишнього природного середовища України виконує також функції спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у сфері гідрометеорологічної діяльності.

Діяльність Міністерства охорони навколишнього природного середовища України спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України.

Міністерство охорони навколишнього природного середовища України є головним (провідним) органом у системі центральних та інших органів виконавчої влади у сфері охорони навколишнього природного середовища, екологічної політики, використання природних ресурсів, екологічної безпеки, забезпечення сталого розвитку, а також гідрометеорологічної діяльності. Міністерство охорони навколишнього природного середовища спрямовує і координує діяльність інших органів, зокрема Державного комітету природних ресурсів України; Державного комітету України по водному господарству; Державного комітету лісового господарства України; Державного комітету земельних ресурсів, інших органів державної влади, організацій, підприємств, установ з питань, що віднесенні до його компетенції.

Міністерство охорони навколишнього природного середовища України несе відповідальність за виконання покладених на нього функцій.

¹ Проект Положення розроблено в рамках проекту «Екологічна демократія в Україні», що здійснюється Вскураїнською екологічною громадською організацією «МАМА-86» у партнерстві з організацією Stakeholder Forum for Our Common Future (Великобританія) за підтримки гранту, наданого Посольством Великобританії в Україні, і за фінансової підтримки Міністерства закордонних справ Великобританії

2. Міністерство охорони навколишнього природного середовища України у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, а також цим Положенням. У межах своїх повноважень Міністерство охорони навколишнього природного середовища організовує виконання актів законодавства і здійснює контроль за їх реалізацією.

Міністерство охорони навколишнього природного середовища України узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавства і в установленому порядку вносить їх на розгляд Президентів України та Кабінету Міністрів України.

3. Основними завданнями Міністерства охорони навколишнього природного середовища України є:

забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів (земля, надра, поверхневі і підземні води, атмосферне повітря, ліси та інша рослинність, тваринний світ, морське середовище та природні ресурси територіальних вод, континентального шельфу і виключної (морської) економічної зони України), екологічної та в межах своєї компетенції радіаційної безпеки, а також гідрометеорологічної діяльності;

забезпечення створення екологічних передумов для переходу України до сталого розвитку;

здійснення комплексного управління та регулювання у сфері охорони навколишнього природного середовища, використання і відтворення природних ресурсів, забезпечення екологічної та в межах своєї компетенції радіаційної безпеки, а також гідрометеорологічної діяльності, координація діяльності інших міністерств, відомств, підприємств, установ та організацій у цій сфері;

здійснення державного контролю за додержанням вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів, екологічну та в межах своєї компетенції радіаційну безпеку, гідрометеорологічну діяльність;

забезпечення належного функціонування державної гідрометеорологічної служби;

4. Міністерство охорони навколишнього природного середовища України відповідно до покладених на нього завдань у порядку, встановленому законодавством:

1) готує пропозиції щодо формування та реалізації державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища,

використання, відтворення та охорони природних ресурсів, забезпечення екологічної та в межах своєї компетенції радіаційної безпеки, гідрометеорологічної діяльності, а також забезпечення умов переходу України до сталого розвитку;

2) бере участь у розробленні проектів Державної програми економічного і соціального розвитку України та Державного бюджету України;

3) в установленому порядку ініціює та бере участь у розробці нормативно-правових актів з питань, що віднесені до його компетенції;

4) розробляє і запроваджує в установленому порядку економічний механізм природокористування й охорони навколишнього природного середовища; організовує розроблення і впровадження заходів економічного стимулювання охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання і відтворення природних ресурсів, забезпечення належного стану екологічної, ядерної і радіаційної безпеки;

5) організовує розроблення і реалізацію загальнодержавних програм з охорони навколишнього природного середовища, використання та відтворення природних ресурсів, забезпечення екологічної та в межах своєї компетенції радіаційної безпеки, а також гідрометеорологічної діяльності, сприяє розробленню регіональних програм з цих питань та координації їх виконання;

6) формує та реалізує єдину науково-технічну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, використання та відтворення природних ресурсів забезпечення екологічної безпеки, а також гідрометеорологічної діяльності, організовує та координує розроблення та реалізацію загальнодержавних наукових та науково-технічних програм, спрямованих на планомірне комплексне вивчення стану навколишнього природного середовища, природних ресурсів, бере участь у формуванні національної системи науково-технічної інформації, виступає державним замовником науково-дослідних робіт з питань, що належать до його компетенції, сприяє розвитку передових наукових технологій з питань, що віднесені до його компетенції;

7) координує діяльність центральних та місцевих органів виконавчої влади у сфері охорони навколишнього природного середовища, використання і відтворення природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки, а також гідрометеорологічної діяльності;

8) здійснює відповідно до законодавства державний контроль за додержанням норм і правил у сфері використання й охорони природних ресурсів, у тому числі землі, її надр, поверхневих та підземних вод, атмосферного повітря, лісів, інших об'єктів рослинного і тваринного світу, морського середовища, а також природних ресурсів територіаль-

них вод, континентального шельфу і виключної (морської) економічної зони України, територій та об'єктів природно-заповідного фонду України, вимог екологічної та в межах своєї компетенції радіаційної безпеки, в тому числі у пунктах пропуску через державний кордон України, у сфері поводження з відходами, геологічного вивчення надр (державний геологічний контроль), гідрометеорологічної, а також топографо-геодезичної та картографічної діяльності (державний геодезичний нагляд);

9) організовує та здійснює державну екологічну експертизу;

10) організовує та здійснює моніторинг навколишнього природного середовища, прогнозування розвитку екологічної ситуації у державі та планування заходів щодо її покращення; забезпечує створення та функціонування екологічних та інших інформаційних систем;

11) відповідно до законодавства забезпечує ведення державних кадастрів природних ресурсів та інших кадастрів, бере участь у вдосконаленні системи обліку, звітності та державної статистики з питань, віднесених до повноважень Міністерства;

12) забезпечує розвиток заповідної справи, збереження біологічного та ландшафтного різноманіття, формування національної екологічної мережі, ведення Червоної книги України та Зеленої книги України, здійснює державне управління з питань організації, охорони, використання та відтворення територій та об'єктів природно-заповідного фонду України;

13) затверджує в установленому порядку норми і правила з охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів, екологічної безпеки, поводження з відходами, а також гідрометеорологічної діяльності, аналізує практику їх застосування, бере участь з питань, що належать до його компетенції, у розробленні норм, правил і стандартів з радіаційної безпеки;

14) бере участь разом з відповідними органами виконавчої влади у роботі зі стандартизації, нормування, сертифікації, акредитації, метрологічного забезпечення у сфері охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів, екологічної та в межах своєї компетенції радіаційної безпеки, а також гідрометеорологічної діяльності;

15) погоджує видання в установленому законодавством порядку дозволів (ліцензій) на пошук (розвідку) та експлуатацію родовищ корисних копалин, гідрометеорологічну, топографо-геодезичну та картографічну діяльність та в інших випадках, передбачених законодавством, а також контролює додержання умов виданих дозволів (ліцензій);

16) видає в установленому порядку дозволи (ліцензії) на спеціальне використання природних ресурсів, викиди і скиди забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище, на розміщення, транс-кордонне перевезення та здійснення інших операцій у сфері поводження з відходами; є національним компетентним органом з питань перевезення небезпечних відходів та їх видалення;

17) затверджує або погоджує в установленому порядку ліміти та квоти на використання чи добування природних ресурсів загальнодержавного значення, викидів і скидів забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище, якщо це призводить до забруднення природних ресурсів загальнодержавного значення, а також на утворення та розміщення відходів;

18) в установленому порядку розробляє нормативи плати за розміщення відходів, за викиди і скиди забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище;

19) організує проведення державних випробувань пестицидів та агрохімікатів вітчизняного та іноземного виробництва, здійснює в установленому порядку державну реєстрацію пестицидів і агрохімікатів та затверджує переліки пестицидів, дозволених для використання в Україні, встановлює регламенти їх застосування, здійснює акредитацію установ та організацій, що проводять державні випробування пестицидів та агрохімікатів, надає дозволи на ввезення в Україну, виробництво дослідних партій та застосування незареєстрованих пестицидів та агрохімікатів для проведення державних випробувань, наукових досліджень та в інших випадках, передбачених законодавством;

20) здійснює управління державною системою гідрометеорологічних спостережень, забезпечує її функціонування і розвиток, організує гідрометеорологічне прогнозування та забезпечення в установленому порядку органів державної влади, органів місцевого самоврядування та населення інформацією про стан і прогнозовані зміни гідрометеорологічних умов, попередженнями про небезпечні та стихійні гідрометеорологічні явища;

21) забезпечує в установленому порядку здійснення гідрометеорологічного обслуговування підприємств, установ та організацій енергетики, агропромислового комплексу, будівництва, комунального господарства, транспорту, рибних промислів у морях і океанах та інших споживачів гідрометеорологічної інформації незалежно від форми власності; є повноважним національним метеорологічним органом з організації надання послуг з метеорологічного обслуговування аеронавігації на внутрішніх і міжнародних авіалініях відповідно до вимог Всесвітньої метеорологічної організації та Міжнародної організації цивільної авіації;

22) бере участь у плануванні та здійсненні заходів попередження та реагування на надзвичайні ситуації в частині забезпечення екологічної та в межах своєї компетенції радіаційної безпеки;

23) здійснює в межах своїх повноважень заходи щодо адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу та імплементації в національне законодавство норм відповідних міжнародно-правових актів, стороною яких є Україна;

24) здійснює міжнародне співробітництво у сфері охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів, забезпечення екологічної та в межах своєї компетенції радіаційної безпеки, а також гідрометеорологічної діяльності, бере участь у підготовці міжнародних договорів України, представляє і захищає національні інтереси України у відповідних міжнародних організаціях, координує діяльність центральних органів виконавчої влади з метою забезпечення виконання зобов'язань, що випливають з участі України в міжнародних організаціях та міжнародних договорах з питань, що належать до повноважень Міністерства;

25) організовує роботу, пов'язану із залученням міжнародної технічної допомоги у сферу охорони навколишнього природного середовища, використання і відтворення природних ресурсів, забезпечення екологічної та в межах своєї компетенції радіаційної безпеки, а також гідрометеорологічної діяльності;

26) забезпечує інформування органів державної влади, органів місцевого самоврядування та населення про екологічний стан у державі, стан окремих територій та об'єктів, у тому числі ядерних установок і прилеглих до них територій, випадки та причини понаднормативного забруднення довкілля, забезпечує доступ органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій та громадськості до екологічної інформації, готує разом з іншими органами виконавчої влади та подає в установленому порядку Національну доповідь про стан навколишнього природного середовища;

27) забезпечує участь громадськості в процесі прийняття рішень з питань, що стосуються охорони навколишнього природного середовища; сприяє екологічній освіті та екологічному вихованню громадян, здійснює співробітництво з природоохоронними об'єднаннями громадян, затверджує положення про громадський контроль у сфері охорони навколишнього природного середовища;

28) виконує у межах, визначених законодавством України, функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління;

29) виконує інші повноваження та функції, передбачені законодавством.

5. Міністерство охорони навколишнього природного середовища України має право:

обстежувати підприємства, установи та організації незалежно від форми власності, включаючи військові та оборонні об'єкти, об'єкти органів внутрішніх справ і Служби безпеки України, з метою перевірки додержання вимог щодо охорони навколишнього природного середовища, використання і відтворення природних ресурсів, екологічної та в межах своєї компетенції радіаційної безпеки;

обмежувати, тимчасово забороняти (зупиняти) в установленому порядку діяльність підприємств, установ, організацій та об'єктів незалежно від форми власності або вносити до Кабінету Міністрів України відповідні подання щодо припинення діяльності, якщо вона провадиться з порушенням норм і правил охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів, екологічної та в межах своєї компетенції радіаційної безпеки;

одержувати в установленому законодавством порядку від центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, а також від власників та органів, до сфери управління яких належать ці підприємства, установи та організації, пояснення, довідки, звіти про стан екологічної та в межах своєї компетенції радіаційної безпеки, повідомлення про аварії та їх причини, технічну та іншу документацію, а також іншу інформацію, необхідну для виконання покладених на Міністерство завдань;

заслуховувати відповідні звіти посадових осіб центральних і місцевих органів виконавчої влади, а також підприємств, установ та організацій, давати керівникам підприємств, установ та організацій обов'язкові для виконання приписи щодо усунення виявлених порушень законодавства з питань охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів, екологічної та в межах своєї компетенції радіаційної безпеки;

застосовувати у випадках, передбачених законодавством, економічні санкції до підприємств, установ та організацій за порушення вимог законодавства, подавати позови про відшкодування збитків і втрат, завданих унаслідок такого порушення, складати протоколи та розглядати справи про адміністративні правопорушення;

передавати правоохоронним органам у разі наявності підстав, передбачених законодавством, матеріали про виявлені факти злочинів;

зупиняти транспортні, в тому числі плавучі, засоби, проводити їх огляд, огляд речей, знарядь добування, вилучати знаряддя добування об'єктів рослинного та тваринного світу, транспортні засоби, документи тощо;

створювати при Міністерстві спеціальні підрозділи, працівникам яких надається право носіння форменого одягу встановленого зразка та вогнепальної зброї;

представляти Кабінет Міністрів України за його дорученням у міжнародних організаціях та під час укладення міжнародних договорів;

залучати спеціалістів центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій (за погодженням з їх керівниками) до розгляду питань, що належать до компетенції Міністерства;

скликати в установленому порядку наради з питань, що належать до його повноважень та функцій;

здійснювати редакційно-видавничу діяльність з питань, що належать до сфери його повноважень та функцій.

Працівники Міністерства охорони навколишнього природного середовища України, які здійснюють державний контроль за додержанням законодавства з питань, віднесених до повноважень Міністерства, користуються правами, передбаченими законодавством.

6. Міністерство охорони навколишнього природного середовища України здійснює свої повноваження безпосередньо та через спеціально уповноважений орган виконавчої влади у сфері охорони навколишнього природного середовища в Автономній Республіці Крим, державні управління охорони навколишнього природного середовища в областях, містах Київ та Севастополь, інші його територіальні органи, інспекції, орган управління територіями та об'єктами природно-заповідного фонду України, а також установи й організації, що належать до сфери його управління.

7. Міністерство охорони навколишнього природного середовища України під час виконання покладених на нього функцій взаємодіє з іншими центральними і місцевими органами виконавчої влади, Радою Міністрів Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, а також з відповідними органами інших держав та міжнародними організаціями.

8. Міністерство охорони навколишнього природного середовища України у межах своїх повноважень на основі та на виконання актів законодавства видає накази, організовує і контролює їх виконання.

Нормативно-правові акти Міністерства охорони навколишнього природного середовища України підлягають державній реєстрації у порядку, встановленому законодавством.

У випадках, передбачених законодавством, рішення Міністерства охорони навколишнього природного середовища України є обов'язковими для виконання центральними і місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форми власності та громадянами.

Міністерство у разі потреби видає разом з іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади спільні акти.

9. Міністерство охорони навколишнього природного середовища України очолює Міністр, якого призначає на посаду та звільняє з посади в установленому законодавством порядку Президент України.

Міністр має заступників, які призначаються на посаду та звільняються з посади відповідно до законодавства. Розподіл обов'язків між заступниками проводить Міністр.

Міністр здійснює керівництво Міністерством охорони навколишнього природного середовища і несе відповідальність перед Президентом України та Кабінетом Міністрів України за виконання покладених на Міністерство завдань, визначає ступінь відповідальності заступників Міністра, керівників підрозділів Міністерства.

10. При Міністерстві та його територіальних органах створюється та функціонує Громадська рада як орган із консультативно-дорадчими функціями. До складу Громадської ради входять представники громадських організацій природоохоронного спрямування. Положення про Громадську раду затверджується Міністерством охорони навколишнього природного середовища.

11. Міністерство охорони навколишнього природного середовища є юридичною особою, має самостійних баланс, рахунки в установах банку, печатку із зображенням державного герба та своїм найменуванням.

ПАРТНЕРИ ПРОЕКТУ

Всеукраїнська екологічна громадська організація «МАМА-86» — піонерна екологічна громадська організація. Діяльність організації спрямована на формування умов для переходу України до сталого розвитку з особливою увагою до вирішення комплексних проблем захисту довкілля в умовах економіки переходного типу і ролі громадськості в цих процесах.

ВЕГО «МАМА-86»

01001 м. Київ, вул. Михайлівська, 22

тел.: (044) 228-77-49, 228-31-01

факс: (044) 229-55-14

ел. пошта: info@mama-86.org.ua

веб-сайт: www.mama-86.org.ua

Stakeholder Forum for Our Common Future (Великобританія) має на меті підтримку міжнародних організацій громадянського суспільства, що займаються питаннями сталого розвитку. Діяльність організації спрямована на забезпечення ефективної співпраці зацікавлених сторін у рамках реальних міжнародних процесів зі сталого розвитку. Основними сферами діяльності організації є:

- Створення партнерств та співтовариств;
- Політика дослідження та впливу;
- Забезпечення розповсюдження інформації;
- Навчання.

Веб-сторінка організації: www.unedforum.org/stakeholder_forum

Регіональні партнери:

Асоціація «Наш Дім»

76022, Івано-Франківськ, вул. Хоткевича, 50/2, кв.28

тел.: (0342) 55-10-19

факс: (0342) 2-41-74

ел. пошта: ourhome@il.if.ua

Громадська організація «МАМА-86-Одеса»

65102, м. Одеса, Миколаївська дорога, 307/56

тел.: (048) 715-50-55;

ел. пошта: mama86od@farlep.net

Луганська обласна екологічна організація «Зелений Світ»

91011, Луганськ, 16-Лінія, буд. 3, кім. 230

тел./факс: (0642) 55-13-97

ел. пошта: grworld@ua.fm

Херсонський державний аграрний університет

73006, м. Херсон-6, вул. Рози Люксембург, 23

тел.: (0552) 22-64-71

факс: (0552) 26-32-89