

ОСНОВНІ НАПРЯМИ ЩОДО ТРАНСФОРМАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ СТАЛОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ

Олена Охотнікова,

канд. юрид. наук,
доцент кафедри конституційного та адміністративного права
Київського національного економічного університету ім. Вадима Гетьмана

У статті розглядаються основні напрями діяльності органів державного управління щодо запровадження моделі сталого розвитку, розкриті особливості державного управління сталим розвитком у зарубіжних країнах, визначені проблемні аспекти реалізації концепції сталого розвитку та запропоновані шляхи їх вирішення.

Ключові слова: державне управління, сталий розвиток, індекс екологічної сталості, ресурсо-екологічна стратегія.

На сьогодні існує проблема, яка полягає в загостренні економічних, соціальних, екологічних, політичних та інших викликів, що перетворилися на глобальні загрози та стають дедалі небезпечнішими для подальшого розвитку всього світу. Згідно із ст. 16 Конституції України забезпечення екологічної безпеки та підтримання екологічної рівноваги на території України є обов'язком держави, а у ст. 50 зазначено, що кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля. При цьому особливо важливою є позиція уряду, органів державного управління, орієнтована на перехід України до сталого розвитку, на який спрямовані міжнародні організації й уряди зарубіжних країн.

Проблеми розроблення конкретних заходів щодо трансформації державного управління для виконання завдань зазначеної проблеми досліджуються в роботах А. Балашова, Н. Масловської, В. Трегобчука, А. Шевцова, Н. Ярчука та ін.

Під терміном «сталий розвиток» (англ. Sustainable development) А. Балашов розуміє загальну концепцію стосовно необхідності встановлення балансу між задоволенням сучасних потреб і захистом інтересів майбутніх поколінь, у тому числі їх потребою в безпечному та здоровому довкіллі [1, с. 8].

Автором інноваційної економічної теорії сталого розвитку й екологічних аспектів забруднення довкілля є Д. Герман, який логічно тлумачить термін «сталий розвиток» як означення гармонійного, збалансованого, безконфліктного прогресу всієї земної цивілізації, груп країн (регіонів, субрегіонів), а також окремо взятих країн нашої планети за науково обґрунтованими планами (методами системного підходу), коли в процесі неухильного інноваційного інтенсивного (а не екстенсивного) економічного розвитку країн одночасно позитивно вирішується комплекс питань щодо збереження довкілля, ліквідації експлуатації, бідності та дискримінації як кожної окремо взятої людини, так і цілих народів

чи груп населення, у тому числі за етнічними, расовими чи статевими ознаками [2, с. 11].

А. Оніші вважає, що сталий розвиток – це керований розвиток, основою якого є системний підхід і сучасні інформаційні технології, що дозволяють швидко моделювати різні варіанти напрямів розвитку, з високою точністю прогнозувати їх результати й обрати найбільш оптимальний [3, с. 34].

За визначенням Комісії ООН із сталого розвитку, мета останнього – задовольняти потреби сучасного суспільства, не ставлячи під загрозу здатність майбутніх поколінь задовольняти свої потреби.

На нашу думку, *сталий розвиток* – це процес обов'язкової узгодженості економічного, екологічного та людського розвитку, в якому не зменшується якість і безпека життя людей, не погіршується стан довкілля, а відбувається соціальний прогрес, який визнає потреби кожної людини.

Слід зазначити, що розгляд сталого розвитку в контексті висвітлення змісту діяльності органів державного управління, трансформації останнього залишається недостатньо дослідженою проблемою та потребує більш поглибленого дослідження.

Україна має передумови, що дають їй змогу пропонувати сценарії протидії глобальним загрозам і відігравати провідну роль у світовому співтоваристві, втілюючи покладену на неї місію. Реалізація пропонованої моделі сталого розвитку потребує модифікації внутрішньої політики. Економічні та суспільно-політичні реформи, що ґрунтуються на новітніх економіко-філософських засадах, мають оновити мислення, господарювання та суспільне буття нації, модифікувати стратегію інтегрування України у регіональні та світові структури, її входження у міжнародний науковий і освітній простори [3, с. 34].

Комплексною оцінкою статусу розвитку країни чи регіону є індекс екологічної сталості (En-

vironmental Sustainability Index), презентований під час Всесвітнього економічного форуму в Давосі у 2001 р. Значення індексу розраховується за допомогою 21 комплексного індикатора, що охоплюють 76 параметрів. За цим індексом у 2007 р. Україна посідала 108 місце серед 146 країн, а у п'ятірку світових лідерів увійшли Фінляндія, Норвегія, Уругвай, Швеція й Ісландія.

Запровадження національної моделі сталого розвитку у контексті реалізації глобальної місії України сприятиме розв'язанню проблем існування сучасних і виживання майбутніх поколінь. Воно визначається як внутрішніми, так і зовнішніми чинниками, що пов'язані з євроінтеграційними прагненнями України (оскільки принцип сталого розвитку закріплений як пріоритетний в установчому Амстердамському договорі ЄС 1997 р.) та необхідністю виконання міжнародних зобов'язань.

Перехід до сталого розвитку може бути здійснений лише за умов ефективного державного управління, спрямованого на міжнародне співробітництво та гарантування національних інтересів України, а для успішного формування стратегії сталого розвитку необхідно дослідити і використати досвід зарубіжних країн у глобальному вимірі. Так, національна стратегія США ґрунтується на таких базових положеннях: економічне зростання на основі нових технологій і модернізації світових ринків, при цьому остання розглядається як передумова збільшення ВВП на одну особу; поліпшення екологічної обстановки; досягнення високого рівня життя та соціальної справедливості тощо [1, с. 92].

Крім того, необхідно розглянути зарубіжний досвід щодо найбільш ефективного забезпечення органами державного управління сталого розвитку країни, де найпоширенішими інструментами їх діяльності є заходи податкового характеру, до яких відносять штрафи, екологічні податки, прямі платежі за забруднення навколишнього середовища, плата за користування екологічними послугами, податкові пільги та прискорена амортизація очисного обладнання. Так, в Японії успішно застосовується екологічний податок на автомобільні шини, акцизи на енергоносії, регулярні виплати корпораціями за збитки навколишньому середовищу, прискорена амортизація, розширення сфер діяльності екологічно орієнтованим суб'єктам тощо. Широко використовується тут екологічне страхування, якому підлягають об'єкти, що є носіями екологічного ризику.

У Великобританії тривалий час управлінці використовують інструменти, що сприяють конкурентоспроможності економіки. Зокрема, до них можна віднести: сприяння інвестиціям у розробку нових технологій, наукоємних виробництв, матеріалів і продукції, підвищення соціального інвестування у науку й освіту. У Болгарії, Чехії, Словаччині, Естонії, Угорщині, Польщі основними джерелами природоохоронних фондів є штрафи за забруднення, за екопорушення, платежі за воду, повітря, викиди. Згадані інстру-

менти податкового стимулювання органами державного управління використовуються й у Франції та Італії: система пільгового кредитування, податкові канікули тощо.

Таким чином, у перелічених країнах державні органи всіляко сприяють розширенню комплексу інструментів стимулювання, виробляючи при цьому різноманітні механізми впливу на платників за забруднення навколишнього середовища [4, с. 189–192].

Україна задекларувала своє бажання стати на шлях сталого розвитку ще на конференції в Ріо-де-Жанейро у 1992 р., підписавши Декларацію Ріо і Програму дій «Порядок денний на XXI століття». На наступних конференціях «Ріо+5» та «Ріо+10» Україна підтвердила свої прагнення йти шляхом сталого розвитку [5, с. 14].

За роки незалежності Верховна Рада України прийняла низку правових актів, спрямованих на поступовий перехід до сталого розвитку. Постановою Верховної Ради України від 24.12.1999 р. схвалена Концепція сталого розвитку населених пунктів, розрахована на тривалу перспективу (15–20 років). Постановою Кабінету Міністрів України від 26.04.2003 р. № 634 затверджена Комплексна програма реалізації на національному рівні рішень, прийнятих на Всесвітньому саміті зі сталого розвитку, на 2003–2015 роки, яка є основою стратегічного планування переходу країни до сталого розвитку, її інтегрування у європейське та світове співтовариство. Основні завдання Програми – ліквідація бідності, запровадження моделей сталого виробництва та споживання, спрямованих на забезпечення життєдіяльності людини, охорона і раціональне використання природних ресурсів, оптимізація ресурсної бази економічного та соціального розвитку. На жаль, практичні механізми втілення вимог законодавства щодо забезпечення сталого розвитку поки що розроблені недостатньо.

На поліпшення стану навколишнього природного середовища та забезпечення сталого розвитку органами державного управління спрямовані Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки, затверджені Постановою Верховної Ради України від 05.03.1998 р., Земельний кодекс України, Лісовий кодекс України, Водний кодекс України, Кодекс України про надра, закони України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25.06.1991 р., «Про тваринний світ» від 13.12.2001 р., «Про рослинний світ» від 09.04.1999 р., «Про екологічну експертизу» від 09.02.1995 р. Аналіз цих законодавчих актів свідчить про відсутність єдиного підходу органів державного управління до запровадження моделі сталого розвитку, що спричиняє негативні наслідки; крім того, майже всі вони містять лише декларативні норми, що не мають практичної реалізації в реальному житті та потребують трансформації державного управління, перш за все, через національне законодавство, а тому постає необхідність створення Ко-

дексу із сталого розвитку. Це сприяло би надзвичайно позитивним зрушенням на користь становлення сталих процесів в Україні, посилюючи її позиції на міжнародному рівні.

У 1997 р. в Україні створена Національна комісія сталого розвитку України при Кабінеті Міністрів України (постанова від 08.10.1997 р. № 1123). З метою поліпшення формування державної політики у сфері сталого розвитку Указом Президента України від 04.02.2003 р. № 76 Національна комісія із сталого розвитку створена вже при Президентові України як консультативно-дорадчий орган; Указом Президента України від 21.08.2009 р. № 664/2009 створено Національну раду з питань науки, інновацій та сталого розвитку України, але на сьогодні всі ці нормативно-правові акти втратили чинність.

Слід зазначити, що відсутні нормативно-правові підвалини функціонування спеціального органу із сталого розвитку. Це зумовлює втрату відповідного рівня державного управління та чітко вибудованої інституційної структури, причиною чого є відсутність узгодженої політики. Тому необхідно прийняти відповідні нормативно-правові документи, які забезпечать докорінний перехід до сталого розвитку в глобальному вимірі, передбачають скоординовані дії органів державного управління для його практичної реалізації.

На нашу думку, Рада із сталого розвитку має здійснювати діяльність за такими напрямками: забезпечувати вивчення стану реалізації державної політики у сферах реалізації принципів сталого розвитку; аналізувати стан впровадження моделі сталого розвитку; вирішувати будь-які проблемні питання на основі узагальнення міжнародного досвіду та застосовувати його в Україні; вносити до Верховної Ради України проекти законодавчих актів з питань впровадження моделі сталого розвитку; організовувати проведення громадських консультацій серед населення з метою посилення ідеології сталого розвитку.

Державне управління процесом переходу до сталого розвитку в глобальному вимірі передбачає розроблення системи програмних документів, основним компонентом яких виступають зміни природно-ресурсного потенціалу навколишнього середовища й окремих екосистем у процесі господарської діяльності, що разом із Концепцією переходу до сталого розвитку є основою національної ресурсо-екологічної стратегії соціально-економічного розвитку держави, а також державних, галузевих і регіональних програм як складових глобального змісту концепції сталого розвитку для досягнення означеної мети. При цьому доречно використати норми-конструкції Державної стратегії Російської Федерації щодо охорони навколишнього середовища та забезпечення сталого розвитку, затвердженої Указом Президента РФ від 04.02.1994 р. № 236 та Концепції переходу РФ до сталого розвитку, затвердженої Указом Президента РФ від 01.04.1996 р. № 440.

Необхідною передумовою впровадження інституційних перетворень при переході до сталого розвитку є: врахування екологічного імперативу на всіх рівнях прийняття управлінських рішень у державі; спрямованість політичного процесу на вирішення завдань переходу до сталого розвитку; розроблення ефективних методів оцінювання діяльності основних державних, політичних і громадських інституцій в аспекті переходу до сталого розвитку, які реалізують управління як на державному, так і громадському рівнях; удосконалення політичної системи на підставі оцінок її діяльності щодо переходу до сталого розвитку [5, с. 36–38].

Найболючішою проблемою є невідповідність програмних передбачень бюджетному фінансуванню. Наявна тенденція зменшення державних інвестицій на охорону навколишнього середовища, раціональне використання природних ресурсів та забезпечення сталого розвитку. Порівняння даних, закріплених у Законі України «Про державний бюджет на 2010 рік», із аналогічним Законом на 2008 р. свідчить, що обсяг бюджетного фінансування зменшився з 28 до 25 млн грн (або 3 млн грн). В умовах еколого-техногенних кризових явищ у багатьох регіонах не тільки продовжується скорочення інвестицій у природоохоронну структуру, а й щорічно не виконуються завдання введення в дію природоохоронних об'єктів, впровадження екологобезпечних технологій, здійснення природоохоронного будівництва тощо. Існує ще одна проблема, яка полягає в тому, що більшість виділених коштів не доходить до адресата через корумпованість органів державної влади.

На жаль, невирішеність і вимушена першочерговість чинників економічного зростання відсувають на другий план врахування принципів сталого розвитку в політиці органів державного управління та в правовому полі. Україна є однією з небагатьох країн Європи, в якій відсутні важливі стратегічні документи, і тільки План дій «Україна – ЄС» від 12.02.2005 р. містить підрозділ «Сприяння сталому розвитку», який передбачає запровадження заходів щодо завершення створення адміністративних структур і процедур для забезпечення стратегічного планування сталого розвитку; завершення розроблення та прийняття державної стратегії сталого розвитку, здійснення заходів для забезпечення її імплементації; застосування заходів щодо включення питань захисту навколишнього середовища до політики органів державного управління в інших сферах, зокрема у галузі промисловості, енергетики, транспорту, регіонального розвитку та сільського господарства.

Стратегічний підхід до сталого розвитку в глобальному вимірі вимагає ґрунтовного розуміння концепції останнього. Тому стратегічний підхід до такого розвитку передбачає трансформацію системи державного управління в контексті змісту концепції сталого розвитку як глобальної парадигми, передусім перехід від розроблення та виконання фіксованих планів, які

швидко застарівають, до створення адаптивної системи державного управління, що може постійно поліпшуватися. «Від відповідальності лише держави до відповідальності всього суспільства за розвиток; від централізованого і підконтрольного прийняття рішень до поширення прозорих переговорів, співпраці та узгоджених дій; від фокусування на прийнятті законів чи інших нормативних актів до фокусування на якісних результатах управлінських процесів; від зосередження на дорогих «проектах» (і, відповідно, залежності від зовнішньої допомоги) до розвитку, який визначається і фінансується, насамперед, власними можливостями країни» [6, с. 9].

Отже, важливими у реформуванні державного управління для досягнення сталого розвитку у глобальному вимірі є основні напрями управлінської діяльності: відповідальність органів державного управління за сталий розвиток і охорону навколишнього середовища; участь громадськості у процесах прийняття управлінських рішень; забезпечення відповідальності управлінців за відновлення ушкоджених екосистем; екологічна освіта та виховання.

Крім необхідності ухвалення зазначеного кодексу конче потрібно розробити та прийняти Національний план дій з охорони навколишнього природного середовища та ресурсо-екологічну стратегію соціально-економічного розвитку держави, де значну увагу слід приділити посиленню повноважень Міністерства охорони навколишнього природного середовища у сфері інтеграції екологічної політики у галузеві, євроінтеграційної адаптації екополітики України, еколого-економічного регулювання, стратегічного планування переходу до сталого розвитку як запоруки його швидкої реалізації. А створення спеціалізованого органу в структурі державного управління сталим розвитком сприятиме координації роботи всіх відповідних підрозділів.

Дуже важливою у пошуку свого шляху в Україні, на нашу думку, є політична воля з боку вищого керівництва держави на те, щоб пройти важким, але єдино правильним шляхом. При цьому не віддавати перевагу зовні привабливому економічному розвитку без урахування єди-

ної цілісної моделі екологічної та соціальної сфер, що потребує напруженої роботи, перш за все, управлінців, а також їх консолідованих зусиль із ученими, політиками та всім прогресивним населенням України.

Отже, виникає об'єктивна необхідність створення єдиної державної системи управління, регулювання та контролю за дотриманням ресурсо-екологічних стандартів і забезпечення якості навколишнього середовища. Тому необхідно запровадити систему ресурсо-екологічного моніторингу, що функціонуватиме не тільки на рівні району й області, а й у розрізі окремих населених пунктів, відносно великих земельних чи лісових масивів. Ця проблема потребує також і розроблення принципово нової ресурсо-екологічної стратегії соціально-економічного розвитку держави в цілому, конкретного регіону чи області, де в основу слід покласти взаємоузгоджену діяльність місцевих органів влади та державного управління. А відповідальність управлінців за заподіяну екологічну шкоду, за порушення вимог ресурсо-екологічної безпеки має стати реальністю.

Література

1. Балашов А. Міжнародний контекст управління сталим розвитком в Україні // Статистика України. – 2009. – № 2. – С. 91–94.
2. Хименко О. Про об'єднання Європи, сталий розвиток, трансфер технологій та «spin-off» компанії // Інтелектуальна власність. – 2008. – № 10. – С. 10–15.
3. Трохимова М. Концепція сталого розвитку як основа постіндустріальних моделей розвитку // Інвестиції: практика та досвід. – 2010. – № 8. – С. 33–37.
4. Поліщук В. Закордонний досвід використання інструментів стимулювання для забезпечення сталого розвитку регіону // Формування ринкових відносин в Україні. – 2010. – № 2. – С. 188–192.
5. Патон Б. На меті – сталий розвиток України // Вісник НАН України. – 2007. – № 2. – С. 14–44.
6. Марушевський Г. Збалансований (сталий) розвиток має бути визначено як стратегічний напрямок розвитку держави // Екологічний вісник. – 2009. – № 5. – С. 9–12.

The main types of state ruling activities including the process of introduction of stable development model are mentioned and specifications of state ruling of constant development in foreign countries are discovered in this article. Problem aspects of realization of sustainable progress are defined and ways of resolution are offered in this article.

В статье рассматриваются основные направления деятельности органов государственного управления относительно реализации модели устойчивого развития, раскрыты особенности государственного управления устойчивым развитием в зарубежных странах, обозначены проблемные аспекты реализации концепции устойчивого развития и предложены пути их решения.

