

О. А. Малєки,
аспірант кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом,
Національна академія державного управління при Президентові України

МЕХАНІЗМИ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

O. Maleky,
Postgraduate Student, Department of Regional Management, Local Self-Government
and City Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

MECHANISMS OF FORMING AND REALIZATION OF PUBLIC ECOLOGICAL POLICY ARE IN UKRAINE

У статті досліджується стан навколишнього середовища в Україні. Розглянуто особливості формування та реалізації державної екологічної політики в Україні. Розкрито поняття, складові та проблеми навколишнього середовища та виокремлено проблемні аспекти і протиріччя існуючого механізму формування та реалізації державної екологічної політики. Запропоновано напрями вдосконалення механізму формування та реалізації державної екологічної політики в Україні.

Довкілля в Україні протягом останніх десятиріч зазнає значного навантаження внаслідок антропогенного тиску, що призводить до порушення рівноваги в навколишньому природному середовищі, що, у свою чергу, загострює соціально-економічні проблеми в суспільстві, підриває природно-ресурсний потенціал розвитку держави, а також негативно впливає на добробут та здоров'я населення країни.

Однією з найгостріших екологічних проблем, зумовлених посиленням техногенного впливу на природне середовище є стан атмосферного повітря. Вона включає ряд аспектів: перший — охорона озонового шару, необхідна у зв'язку із зростанням забруднення атмосфери фреонами, оксидами азоту тощо. До середини XXI ст. це може призвести, за оцінками, до зниження вмісту стратосферного озону на 15%. Другий — зростання концентрації CO₂ (це вуглекислий газ), що відбувається в основному за рахунок згоряння викопного палива, зменшення площ лісів, виснаження гумусового шару і деградації ґрунтів. До середини XXI ст. очікується подвоєння концентрації газу, що мала місце перед початком науково-технічної революції.

In the article the state of environment is investigated in Ukraine. The features of forming and realization of public ecological policy are considered in Ukraine. A concept, constituents and problems of environment, is exposed and problem aspects and contradictions of existent mechanism of forming and realization of public ecological policy are distinguished. Directions of perfection of mechanism of forming and realization of public ecological policy are offered in Ukraine.

An environment in Ukraine during the last decades tests the considerable loading as a result of anthropogenic pressure that results in an unbalance in a natural environment, that, in turn, sharpens socio-economic problems in society, resource potential of development of the state undermines natural and also negatively influences on welfare and health of population of country.

One of the peracute ecological problems predefined by strengthening of technogenic influence there is the state of atmospheric air on a natural environment. She includes the row of aspects: first, guard of ozone layer, necessary in connection with the increase of contamination of atmosphere freons, by the oxides of nitrogen and others like that. To the middle of XXI this century can lead,

onestimations, to the decline of content of stratospheric ozone on 15%. Second — increase of concentration of CO₂ (it is carbondioxide), that takes place mainly due to combustion of fossil fuel, reduction of areas of the forests, exhaustion of humus layer and degradation of soils. To the middle of XXI to the century doubling of concentration of gas, that took place before the beginning of scientific and technical, is expected

Ключові слова: навколишнє середовище, державна екологічна політика, механізм формування та реалізації державної екологічної політики, державний екологічний моніторинг, стратегічна екологічна оцінка.

Key words: state ecological policy, mechanism of forming and realization of state ecological policy, state ecological monitoring, strategic environmental assessment.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Стан довкілля — дзеркало, що відтворює нашу дійсність. Уряд України чітко визначив основні стратегічні пріоритети екологічної політики, а саме: збереження навколишнього середовища та зменшення тиску на довкілля, екологізація економіки, енергозбереження та заміщення традиційних джерел енергії шляхом розвитку екологічно чистих видів енергетики, запровадження сучасних методів та стандартів утилізації усіх видів відходів [1].

Ці проблеми є також далекими від пріоритетності суспільства. Серед причин кризового екологічного стану в Україні можна назвати відсутність дієвого державного екологічного моніторингу, адже існуюча в Україні система моніторингу довкілля не забезпечує проведення систематичних і обґрунтованих оцінок гранично допустимих змін природних екосистем і техногенних навантажень на них та потребує удосконалення.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Більшість наукових праць у сфері охорони довкілля виконано в радянській період та є малоприматною для впровадження в умовах XXI ст. Окремі аспекти проблематики дослідження піддано аналізу в працях вітчизняних науковців та закордонних фахівців: В.І. Бєляєва, О.В. Богдан, А.Й. Васильєва, І.В. Вітовської, А.В. Грищенко, О.В. Гуцал, Ш. Джаошвілі, Ю.В. Канашевського, В.І. Карамушки, Н.В. Коржунової, І.М. Потапчука, О.М. Шемякіна, О.А. Щипцова.

МЕТА СТАТТІ

Метою статті є визначення напрямків удосконалення механізму формування та реалізації державної екологічної політики в Україні.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

В Україні поки що не сформовано дієвої та послідовної державної екологічної політики, яка передбачає реалізацію принципів раціонального природокористування та мінімізацію негативного впливу на екологію господарської діяльності людини. Це підтверджує 102 позиція України серед 132 країн світу у 2012 р. у міжнародному рейтингу екологічних досягнень (Environmental performance Index), розрахованому фа-

хівцями Єльського університету (США) за 25-ма показниками, що характеризують дієвість державної політики держав щодо збереження екосистем (загалом екологічно чистою в Україні, згідно з дослідженням, вважається лише 6 % її території) [2].

Тому не випадково, що Уряд України чітко визначив основні стратегічні пріоритети екологічної політики, а саме: збереження навколишнього середовища та зменшення тиску на довкілля, екологізація економіки, енергозбереження та заміщення традиційних джерел енергії шляхом розвитку екологічно чистих видів енергетики, запровадження сучасних методів та стандартів утилізації усіх видів відходів [1].

При цьому реалізація вищезазначених пріоритетів в екологічній сфері є головним завданням державної екологічної політики, механізм формування та реалізації якої вимагає удосконалення. Досить суттєвою вадю нормативно-правової складової механізму формування та реалізації державної екологічної політики є його переважна орієнтація на усунення, а не на попередження негативних явищ, що об'єктивно унеможливає досягнення такого стану природного середовища, який би відповідав вимогам українського суспільства.

Охорона навколишнього середовища перетворилася в глобальну проблему, пов'язану головним чином зі зростанням антропогенного впливу. Це зумовлено демографічним вибухом, урбанізацією, що прискорюється, і розвитком гірничих розробок і комунікацій, забрудненням навколишнього середовища відходами, надмірним навантаженням на орні землі, пасовища, ліси, водойми. У результаті гірничо-технічної діяльності у світі порушено не менше 15—20 млн га земель, з них 59% площі використано під різні гірничі виробки, 38% — під відвали пустої породи або відходів збагачення, 3% — місця осідання, провалів та інших порушень поверхні, пов'язаних з підземними розробками. Інколи порушення правил ведення гірничих робіт чи масштабна аварія призводить до катастрофічних незворотних наслідків [3].

Основними заходами, спрямованими на охорону довкілля є:

- обмеження викидів в атмосферу та гідросферу з метою поліпшення загальної екологічної обстановки;
- створення заповідників, заказників і національних парків з метою збереження природних комплексів;

— обмеження лову риби, полювання з метою збереження певних видів;

— обмеження несанкціонованого викидання сміття.

Використання методів екологічної логістики для тотального очищення від несанкціонованого засмічення території регіону.

Тому державі, з одного боку, слід зацікавити суб'єктів господарювання в здійсненні природоохоронних заходів шляхом підвищення ефективності здійснення державного контролю за використанням надр та охороною довкілля, а з іншого — встановити більш жорстку відповідальність за екологічні порушення, адже охорона довкілля принесе необхідний результат лише тоді, коли забруднення буде економічно не вигідним для фізичних та юридичних осіб. Необхідно посилити примусову соціально-екологічну складову відповідальності бізнесу шляхом підвищення штрафних санкцій. Розмір штрафів за порушення норм природоохоронного законодавства має відповідати економічним збиткам від порушення довкілля та перевищувати вартість запобіжних заходів.

Для цього доцільно внести зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України, з метою механізми державного управління посилення відповідальності за порушення вимог природоохоронного законодавства. Тільки посилення відповідальності посадових осіб та громадян за вчинення ними правопорушень у сфері охорони навколишнього природного середовища, усунення дисбалансу між фактично заподіяною шкодою екології та розміром установлених штрафів, сприятиме вирішенню існуючих проблем у цій сфері.

Серед причин кризового екологічного стану в Україні можна назвати відсутність дієвого державного екологічного моніторингу, адже існуюча в Україні система моніторингу довкілля не забезпечує проведення систематичних і обґрунтованих оцінок гранично допустимих змін природних екосистем і техногенних навантажень на них та потребує удосконалення.

Тому система екологічного моніторингу як складова системи державного управління у сфері природокористування, екологічної безпеки, формування державної політики сталого розвитку, виконання міжнародних зобов'язань України у природоохоронній сфері потребує принципового удосконалення, що дозволить дати обґрунтовану оцінку характеру змін загроз в екологічній сфері та визначити пріоритетні напрямки їх нейтралізації. Міністерству екології і природних ресурсів України доцільно продовжити роботу з удосконалення системи моніторингу довкілля на базі системи космічного моніторингу [2] для належної інформаційної підтримки оцінки екологічної безпеки з метою своєчасного виявлення та попередження екологічних і природно-техногенних загроз. Адже, враховуючи переваги системи космічного моніторингу, а саме можливості космічних супутників і використовуючи дистанційне зондування, можливо здійснювати аналіз та оцінювати збитки від природних аномалій і стихійних лих, здійснювати контроль за дотриманням земельного, водного та лісного законодавства в питаннях їх використання та охорони, оцінювати ситуацію щодо загальної екологічної ситуації в державі, оперативно отримувати та оброб-

ляти відповідний масив статистичної інформації, забезпечивши її об'єктивність та оперативність у реальному часі.

Необхідно доопрацювати нормативно-правову базу державної системи екологічного моніторингу і привести її у відповідність із рекомендаціями міжнародних організацій і директив ЄС у цій сфері.

Одним із напрямів трансформації фінансово-економічної складової механізму формування та реалізації механізму до законодавства ЄС має стати припинення бюджетних асигнувань і субсидування завідомо еколого-небезпечних виробництв. Приведення нормативно-правових актів України в екологічній сфері у відповідність до законодавства ЄС має передбачати удосконалення механізму оподаткування еколого-небезпечної діяльності суб'єктів господарювання шляхом запровадження європейського принципу "забруднювач платить" у повній мірі, що сприятиме зменшенню забруднення навколишнього природного середовища.

Ураховуючи досвід країн ЄС, можна зазначити, що проведення державної політики сталого розвитку потребує координації зусиль не тільки органів виконавчої влади, але й громадських організацій, бізнесу, науковців, експертного середовища, засобів масової інформації.

На наш погляд, органи державної влади України повинні звертати першочергову увагу на застосування публічно-приватного партнерства (ППП) саме в питаннях охорони навколишнього середовища, адже у світі існує значний досвід реалізації проектів публічно-приватного партнерства саме у сферах захисту довкілля, екотуризму та рекреаційній галузі.

Наприклад, Канада значну кількість проектів публічно-приватного партнерства виконує в таких сферах, як захист навколишнього середовища, водні ресурси, рекреаційні об'єкти; США також переважно виконують проекти PPP, які стосуються природоохоронної діяльності [4].

Одним з напрямів реалізації PPP (поки що у форматі державно-приватного партнерства без широкого залучення громадськості) в Україні можна вважати укладання 7 лютого 2014 р. Угоди про співробітництво між Міністерством екології та природних ресурсів та Торгово-промисловою палатою (ТПП) України з метою поєднання зусиль держави та підприємців заради запровадження сучасних технологій, збереження довкілля для наступних поколінь громадян нашої держави [1], яка, на наш погляд, повинна стати не лише формальним кроком, але й набути реального змістовного наповнення та сприяти вирішенню існуючих у державі екологічних проблем.

У рамках підписаної Угоди Мінприроди та ТПП України здійснюватимуть обмін інформацією щодо впровадження кращих практик екологічно відповідального бізнесу, просвітницьку роботу, спрямовану на підвищення рівня суспільної екологічної свідомості та просування на українському та міжнародних ринках вітчизняної екологічної продукції; сприятимуть залученню в Україну іноземних інвестицій для впровадження новітніх природоохоронних технологій та досвіду, покращанню екологічної результативності виробничої діяльності та еко-

логічних характеристик продукції, вдосконаленню нормативно-правової бази у цій сфері [1].

Важливим інструментом формування та реалізації державної екологічної політики України має стати стратегічна екологічна оцінка (СЕО) — це систематичний процес, який здійснюється для аналізу екологічних наслідків запропонованих планів, програм та інших стратегічних дій, а також для включення результатів досліджень до процесу ухвалення рішень. СЕО передбачає оцінку ймовірних екологічних наслідків (включаючи наслідки для здоров'я), що охоплює визначення завдань екологічного звіту та його підготовку, роботу з громадськістю та консультації, а також урахування екологічного звіту, результатів роботи з громадськістю та консультацій у плані або програмі.

Таким чином, вирішення екологічних проблем є головним завданням державної екологічної політики, а механізм її формування та реалізації вимагає удосконалення за такими напрямками:

— вдосконалення існуючої нормативно-правової бази в екологічній сфері, яка побудована на системі адміністративних покарань за порушення певних екологічних норм шляхом запровадження європейського досвіду, де екологічні ризики збитків для господарюючих суб'єктів є предметом екологічного страхування;

— сприяння розвитку економіки України на екологічній основі шляхом модернізації виробництва за рахунок підвищення ресурсо- та енергоефективності, впровадження екологобезпечних технологій, що потребує відповідних змін у податковому та бюджетному законодавстві;

— забезпечення міжгалузевого, міжрегіонального співробітництва та партнерства між громадами, державою та бізнесом у сфері вирішення екологічних проблем;

— формування ефективної системи державного екологічного моніторингу як складової глобальної мережі екологічного моніторингу на основі сучасних технологій; формування та реалізація екологічних програм на всіх рівнях і визначення пріоритетності їх фінансування;

— розвиток безперервної екологічної освіти та природоохоронної інформаційно-просвітньої діяльності, створення та підтримка громадських екологічних організацій в якості базових компонентів формування та реалізації державної екологічної політики.

ВИСНОВКИ

1. Отже, сучасна екологічна ситуація в Україні вказує на необхідність переходу до стійкого екологічно збалансованого типу розвитку держави. Екологізація має охопити всі сфери суспільної діяльності та галузі економіки, а головним завданням державної екологічної політики повинна стати мінімізація антропогенного впливу на довкілля та підвищення відповідальності суб'єктів державної екологічної політики за недотримання існуючих вимог, залучення до формування та реалізації державної екологічної політики України підприємців, громадськості, засобів масової інформації.

2. Екологічна ситуація в Україні потребує залучення широкого кола населення до розв'язання екологіч-

них проблем, тісної взаємодії з громадськими екологічними організаціями, підтримки їх ініціативи та конкретних пропозицій, що відповідає і передбачено екологічним законодавством України та Організацією Конвенції.

3. Необхідно підвищувати екологічну культуру суспільства і професійну підготовку спеціалістів з забезпечення загальної обов'язкової комплексної освіти та виховання в галузі охорони навколишнього природного середовища, в тому числі в дошкільних дитячих закладах, у системі загальної середньої, професійної та вищої освіти, підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів.

ПРОПОЗИЦІЇ

Екологічні знання мають бути обов'язковою кваліфікаційною вимогою для всіх посадових осіб, діяльність яких пов'язана з використанням природних ресурсів та призводить до впливу на стан навколишнього природного середовища.

Спеціально визначені вищі та професійні навчальні заклади повинні здійснювати підготовку спеціалістів у галузі охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів з урахуванням суспільних потреб.

Література:

1. Закон України про охорону навколишнього природного середовища // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 1991. — № 41. — Ст. 546.

2. Хільчевський В.К., Забокрицька М.Р., Кравчинський Р.Л. Екологічна стандартизація та запобігання впливу відходів на довкілля / В.К. Хільчевський, М.Р. Забокрицька, Р.Л. Кравчинський. — К.: ВПЦ "Київський університет", 2016. — 192 с.

3. Гриник О. Ресурси територіальної громади: шляхи формування та ефективного використання / О. Гриник, В. Дручек. — Львів, Проект підтримки громад. — 2016. — 187 с.

4. Орлатий М.К., Романюк С.А., Дегтярьова І.О. Ресурсний потенціал регіону: навч. посіб. / Авт.-упоряд.: М.К. Орлатий, С.А. Романюк.

References:

1. Verkhovna Rada of Ukraine (1991), Law "About the guard of natural environment", Vidomosti Verchovnoi Rady Ukrainy, vol. 41, p. 546.

2. Chilchevs'kyi, V.K. Zabokryts'ka, M.R. and Kravchyns'kyj, R.L. (2016), Ekolohichna standartyzatsiia ta zapobihannia vplyvu vidkhodiv na dovkillia [Ecological standardization and warning of influence of wastes are on an environment], Kyivskiy Universitet, Kyiv, Ukraine.

3. Grynyk, O. (2016), Resursy terytorialnoyi gromady: schljachy formuvannja ta efektyvnogo bykorystannja [Resources of territorial society: ways of forming and effective use of ecological standardization and warning of influence of wastes on an environment], Proekt pidtrymky gromad, Lviv, Ukraine.

4. Orlatyi, M.K. Romanjuk, S.A. and Dehtjarjova, I.O. (2014), Resursnyj potentsial rehionu [Resource potential of the region], NADU, Kyiv, Ukraine.

Стаття надійшла до редакції 21.09.2017 р.