

УДК 349.6:504(477)

*І. І. Каракаш*

## **ЗАКОНОДАВЧІ ЗАСАДИ НОВОЇ СТРАТЕГІЇ ДЕРЖАВНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ**

Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки, затверджені постановою Верховної Ради України від 5 березня 1998 року, в подальшому скорочено — Основні напрями, положення яких реалізовувались протягом тривалого часу, не втратили своєї актуальності. Однак в цілому Основні напрями не відповідають вимогам сьогодення, оскільки за минулий період відбулися відчутні зміни у стані довкілля, які визначили подальший розвиток екологічної стратегії України. Наведене зазначалося у розпорядженні Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2007 року, яким схвалена нова Концепція національної екологічної політики України на період до 2020 року, в подальшому скорочено — Концепція.

Розробка та схвалення Концепції були зумовлені необхідністю врахування процесів глобалізації економічного розвитку, переходу національної економіки на засади ринкових відносин, а також резолюцією Всесвітнього саміту зі сталого розвитку, який відбувся в Йоганнесбурзі у 2002 році, рішенням Київської конференції міністрів навколишнього природного середовища «Довкілля для Європи» 2003 року, положенням ряду міжнародних зобов'язань України у сфері охорони навколишнього природного середовища тощо.

Актуальність розроблення оновленої національної екологічної політики обґрунтовувалась відсутністю ефективної системи управління у сфері охорони навколишнього природного середовища в умовах проведення структурних економічних реформ. Зокрема, в Концепції зазначалося, що зростання національної економіки призводить до підвищення рівня забруднення довкілля та зумовлює збільшення використання енергетичних та природних ресурсів.

З метою реалізації Концепції Кабінетом Міністрів України були розроблені Основні засади (стратегія) державної екологічної політики України на період до 2020 року і передані на розгляд Верховної Ради України. Після тривалого парламентського розгляду Основні засади (стратегія) державної екологічної політики України на період до 2020 року, в подальшому скорочено — Стратегія, були затверджені Законом України від 21 грудня 2010 року, які у даний час визначають нові напрями державної екологічної політики України. При цьому постанова Верховної Ради України «Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки» № 188/98-ВР від 5 березня 1998 року та розпорядження Кабінету Міністрів України № 880-р від 17 жовтня 2007 року «Про схвалення Концепції національної екологічної політики України на період до 2020 року» залишаються чинними.

За своєю структурою Стратегія схожа з Основними напрямами і складається з семи розділів, а саме: загальні положення; мета і принципи національної екологічної політики; стратегічні цілі та завдання; інструменти реалізації національної екологічної політики; етапи реалізації національної екологічної політики; моніторинг виконання та показники ефективності; очікувані результати виконання Стратегії. Крім цього, до Стратегії як додаток приєднані показники ефективності їх реалізації.

Стратегія від 21 грудня 2010 року, як і постанова Верховної Ради України від 5 березня 1998 року, містить офіційні дані про сучасний стан довкілля в Україні. Зокрема, в Стратегії зазначається, що антропогенне і техногенне навантаження на навколишнє природне середовище в Україні у кілька разів перевищує відповідні показники у розвинутих країнах світу. Тривалість життя в Україні становить у середньому близько 66 років, у сусідній Польщі вона становить 74 роки. Значною мірою це зумовлено забрудненням навколишнього природного середовища внаслідок провадження виробничої діяльності підприємствами гірничодобувної, металургійної, хімічної промисловості та паливно-енергетичного комплексу.

Проте, на відміну від Основних напрямів, в Стратегії більш детально визначені першопричини екологічних проблем в Україні. Зокрема, до них віднесено: успадкована структура економіки з переважаючою часткою ресурсоемних та енергоємних галузей, негативний вплив якої був посилений переходом до ринкових умов; зношеність основних фондів промислової і транспортної інфраструктури; неефективність існуючої системи державного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища та регулювання використання природних ресурсів, а також відсутність чіткого розмежування природоохоронних та господарських функцій; недостатня сформованість інститутів громадянського суспільства; недостатнє розуміння в суспільстві пріоритетів збереження навколишнього природного середовища та переваг сталого розвитку; недотримання природоохоронного законодавства.

Далі в Стратегії, як і в Основних напрямках, надається пооб'єктна характеристика їх екологічного стану, вказується на основні забруднюючі джерела, зазначаються головні чинники екологічних загроз та основні види екологічної безпеки та пропонується деякий аналіз екологічної ситуації в країні. Однак, на відміну від Основних напрямів, Стратегія не надає характеристики екологічної ситуації у кожній конкретній галузі національної економіки. Слід також зазначити, що наведені фактичні дані є достовірними на момент підготовки Стратегії, а наданий аналіз охоплює лише основні природні об'єкти та їх ресурси, на які, хоча би коротко, слід звернути увагу.

Охорона атмосферного повітря. За даними державної статистичної звітності 2009 року, основними забруднювачами атмосферного повітря є підприємства переробної і добувної промисловості та підприємства електроенергетики і теплоенергетики (відповідно 31 % і 21 % та 40 % загального обсягу викидів забруднюючих речовин, що надходять в атмосферне повітря від стаціонарних джерел забруднення). Викиди забруднюючих речовин пересувними джерелами становлять 39 % загальної кількості викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря. Викиди забруднюючих речовин автомобільним транспортом становлять 91 % забруднюючих речовин, що викидаються пересувними джерелами.

До забруднюючих речовин, що переважно викидаються в атмосферне повітря, належать оксид азоту, оксид вуглецю, діоксид та інші сполуки сірки. Основними причинами, що зумовлюють незадовільний стан якості атмосферного повітря в населених пунктах, є недотримання підприємствами режиму експлуатації пилогазоочисного обладнання, нездійснення заходів із зниження обсягу викидів забруднюючих речовин до встановлених нормативів, низькі темпи впровадження новітніх технологій та значне збільшення кількості транспортних засобів, зокрема тих, що вичерпали строк придатності. Загалом канцерогенний ризик у 2009 році досяг 6,4–13,7 випадку онкологічних захворювань на 1 тисячу осіб, що значно перевищує міжнародні показники ризику.

Охорона вод. Водокористування в Україні здійснюється переважно нерационально, а непродуктивні витрати води збільшуються. Об'єм придатних до використання водних ресурсів внаслідок забруднення і виснаження зменшується. Практично всі поверхневі водні джерела і ґрунтові води забруднені. Основні речовини, які призводять до забруднення, — сполуки азоту та фосфору, органічні речовини, що піддаються легкому окисленню, отрутохімікати, нафтопродукти, важкі метали, феноли. Інтенсивна евтрофікація внутрішніх водойм призводить до погіршення стану Чорного та Азовського морів.

За рівнем раціонального використання водних ресурсів та якості води Україна, за даними ЮНЕСКО, серед 122 країн світу посідає 95-те місце. Питне водопостачання України майже на 80 % забезпечується використанням поверхневих вод. Екологічний стан поверхневих водних об'єктів і якість води в них є основними чинниками санітарного та епідемічного

благополуччя населення. Водночас більшість водних об'єктів за ступенем забруднення віднесена до забруднених та дуже забруднених.

Підземні води України в багатьох регіонах (Автономна Республіка Крим, Донбас, Придніпров'я) за своєю якістю не відповідають нормативним вимогам до джерел водопостачання, що пов'язано передусім з антропогенним забрудненням. Особливе занепокоєння викликає стан водопостачання сільського населення, оскільки централізованим водопостачанням забезпечено лише 25% сільських населених пунктів України. Невідповідність якості питної води нормативним вимогам є однією з причин поширення багатьох інфекційних та неінфекційних хвороб.

Охорона земель і ґрунтів. Стан земельних ресурсів України близький до критичного. За період проведення земельної реформи значна кількість проблем у сфері земельних відносин не лише не розв'язана, а й загострилася. Серед земель України найбільшу територію займають землі сільськогосподарського призначення (71%), з яких 78% складає рілля. Поширені процеси деградації земель, серед яких найбільш масштабними є ерозія (близько 57,5% території), забруднення (близько 20% території), підтоплення (близько 12% території). Зменшується вміст поживних речовин у ґрунтах, а щорічні втрати гумусу становлять 0,65 тонни на 1 гектар.

Проблеми у сфері охорони земель значною мірою зумовлені незавершеністю процесу інвентаризації і автоматизації системи ведення державного земельного кадастру, недосконалістю землевпорядної документації та недостатністю нормативно-правового забезпечення, проведення освітньої та просвітницької роботи, низькою інституціональною спроможністю відповідних органів виконавчої влади.

Охорона лісів. За площею лісів та запасами деревини Україна є державою з дефіцитом лісових ресурсів. Ліси займають більш як 15,7% території України (9,58 мільйона гектарів) і розташовані в основному на півночі (Полісся) та заході (Карпати). Оптимальним, за європейськими рекомендаціями, є показник лісистості 20%, для досягнення якого необхідно створити більше 2 мільйонів гектарів нових лісів. Загальна площа вкритих лісовою рослинністю земель збільшилася з 1961 року із 7,1 до 9,5 мільйона гектарів (на 33,8 відсотка).

Якщо зазначені темпи заліснення будуть збережені, то лише через 20 років в Україні буде досягнутий оптимальний рівень лісистості. Ліси, віднесені до природно-заповідного фонду, займають близько 1,2 мільйона гектарів, або 35% природно-заповідного фонду України. Система управління в галузі охорони та відтворення лісів не забезпечує багаточільове і невиснажливе використання лісових ресурсів та лісових екосистем. Необхідно здійснити реформування зазначеної системи із забезпеченням розмежування природоохоронних і господарських функцій.

Охорона надр. За даними кадастрового обліку, в Україні на початок 2009 року налічувалося 8658 родовищ з 97 видами корисних копалин і майже 12 тисяч їх проявів. Одними з найбільших за обсягом є запаси

вугілля, залізних, марганцевих і титаноцирконієвих руд, а також графіту, каоліну, калійних солей, сірки, вогнетривких глин, облицювального каменю. Загалом у 2009 році функціонувало більше двох тисяч гірничодобувних підприємств. В обсягах видобутку переважають залізорудна сировина, флюсові вапняки, кам'яне вугілля, а також будівельне каміння.

Більшість корисних копалин в Україні видобувається в межах кількох головних гірничопромислових регіонів — Донецького, Криворізько-Нікопольського, Прикарпатського. Довготривале інтенсивне використання ресурсів надр у цих регіонах призвело до значних змін геологічного середовища та виникнення надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру. Головними чинниками негативного впливу є надзвичайно висока концентрація гірничодобувних підприємств, високий рівень виробленості переважної більшості родовищ, недостатній обсяг фінансування робіт, спрямованих на зменшення впливу на навколишнє природне середовище, зумовленого розробкою родовищ.

Якщо характеристика екологічного стану окремих природних об'єктів та їх ресурсів структурно співпадає з їх характеристикою, наданою в Основних напрямках, то цього неможна стверджувати відносно головних чинників екологічних загроз та основних видів екологічної безпеки. В Стратегії вказується на раніше не відомі виклики екологічних загроз і на нові види техногенної та екологічної безпеки, що часто стали траплятися за останні десятиріччя і яким також надається відповідна характеристика.

Надзвичайні ситуації. На території України зберігається високий ризик виникнення надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру. В країні функціонують 23 767 потенційно небезпечних підприємств та інших об'єктів, аварії на кожному з яких можуть призвести до виникнення надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру державного, регіонального, місцевого та об'єктового рівня. Щороку реєструється до 300 надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру, внаслідок яких завдаються величезні економічні збитки.

Основними причинами виникнення техногенних аварій і катастроф та посилення негативного впливу внаслідок виникнення надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру в Україні є: застарілість основних фондів, зокрема природоохоронного призначення, великий обсяг транспортування, зберігання і використання небезпечних речовин, аварійний стан значної частини мереж комунального господарства, недостатня інвестиційна підтримка процесу впровадження новітніх ресурсозберігаючих і екологічно чистих технологій в екологічно небезпечних галузях промисловості, насамперед металургійній, хімічній, нафтохімічній та енергетиці; природоохоронні проблеми, пов'язані з істотними змінами стану геологічного та гідрогеологічного середовища та зумовлені закриттям нерентабельних гірничодобувних підприємств,

шахт і розрізів, небажання суб'єктів господарювання здійснювати заходи із запобігання аваріям та катастрофам на об'єктах підвищеної небезпеки та потенційно небезпечних об'єктах тощо.

Відходи та небезпечні хімічні речовини. Протягом 2009 року внаслідок провадження суб'єктами господарювання виробничої діяльності утворилося 1,2 мільйона тонн відходів I–III класу небезпеки. Основна частина цих відходів (0,9 мільйона тонн, або 75 % загального обсягу) віднесена до III класу небезпеки, а відходи I–II класу небезпеки становлять відповідно 3,8 та 299,2 тисячі тонн.

Гострою природоохоронною проблемою є поводження з побутовими відходами. Питомі показники утворення відходів у середньому становлять 220–250 кілограмів на рік на одну особу, а у великих містах досягають 330–380 кілограмів на рік відповідно. Тверді побутові відходи в основному захоронюються на 4157 сміттєзвалищах і полігонах загальною площею близько 7,4 тисячі гектарів і лише близько 3,5 % твердих побутових відходів спалюються на двох сміттєспалювальних заводах у містах Києві та Дніпропетровську. За розрахунками, близько 0,1 % побутових відходів є небезпечними.

В Україні спостерігається тенденція до збільшення обсягу утворених і вивезених на полігони твердих побутових відходів. Обсяг вивезених твердих побутових відходів, який у 2009 році досяг 50,1 мільйона кубічних метрів, збільшується щороку майже на 4 мільйони кубічних метрів. Серед твердих побутових відходів збільшується частка відходів, які не піддаються швидкому розкладу і потребують значних площ для зберігання. Кількість перевантажених сміттєзвалищ становить 243 одиниці (5,8 % їх загальної кількості), а 1187 одиниць (28,5 %) — не відповідають нормам екологічної безпеки. На кінець 2009 року в Україні на 2987 складах накопичено більше 20 тисяч тонн непридатних пестицидів, більше половини з яких — невідомі суміші високотоксичних пестицидів, які належать до переліку стійких органічних забруднювачів ООН.

Біологічна безпека. У даний час в Україні створюється система біобезпеки, основною метою якої є забезпечення безпечного провадження генетично-інженерної діяльності та використання генетично модифікованих організмів і запобігання несанкціонованому та неконтрольованому їх поширенню. Досягнення цієї мети передбачається шляхом запобігання екологічним, економічним, соціальним та іншим ризикам, пов'язаним з використанням генетично модифікованих організмів і провадженням генетично-інженерної діяльності, а також процесам, що становлять загрозу національним інтересам. У зв'язку з цим слід зазначити, що в процесі вступу до Світової організації торгівлі Україна взяла на себе зобов'язання щодо створення законодавчої бази у сфері біотехнологій відповідно до міжнародних норм та принципів. Це зумовлює необхідність всебічного вивчення та врахування міжнародного досвіду, зокрема країн — членів ЄС.

Збереження біологічного та ландшафтного різноманіття. Україна, яка займає менше 6 % площі Європи, володіє близько 35 % її біорізноманіття. Біосфера України нараховує більше 70 тисяч видів флори і фауни, зокрема флори — більш 27 тисяч видів, фауни — більш 45 тисяч видів. Через територію України проходять два основних глобальних маршрути міграції диких птахів, а деякі місця гніздування мають міжнародне значення. Більше 100 видів перелітних птахів охороняються відповідно до міжнародних зобов'язань.

За роки незалежності площа природно-заповідного фонду України збільшилася у два рази. У даний час до складу природно-заповідного фонду України входять більш 7608 територій та об'єктів загальною площею 3,2 мільйона гектарів (5,4 % загальної площі країни) та 402,5 тисячі гектарів у межах акваторії Чорного моря. Частка природно-заповідних територій в Україні є недостатньою і залишається значно меншою, ніж у більшості країн Європи, де площі, зайняті під природно-заповідні території, становлять у середньому 15 %.

Екстенсивний розвиток сільського господарства призвів до значного зменшення ландшафтного різноманіття. У минулому більше 40 % площі України було зайнято степовими ландшафтами, а у даний час вони складають близько 3 %. На цих територіях зосереджено 30 % усіх видів флори і фауни, занесених до Червоної книги України.

За останнє десятиліття спостерігається катастрофічне зменшення площі територій водно-болотних угідь, степових екосистем, природних лісів. Знищення навколишнього природного середовища відбувається внаслідок розорювання земель, вирубування лісів з подальшою зміною цільового призначення земель, осушення або обводнення територій, промислового, житлового та дачного будівництва тощо. Поширення неаборигенних видів у природних екосистемах викликає дисбаланс у біоценозах. Управління збереженням біорізноманіття прісноводних та морських екосистем розвивається не так швидко, як для екосистем суші, що негативно впливає на обсяг рибних запасів та середовища перебування водних живих ресурсів.

Завдання щодо охорони біорізноманіття не вирішується під час приватизації земель, підготовки і виконання програм галузевого, регіонального і місцевого розвитку. Відсутність закріплених на місцевості в установленому законом порядку меж об'єктів природно-заповідного фонду призводить до порушення вимог заповідного режиму. Повільними є темпи встановлення у природі (на місцевості) прибережних захисних смуг вздовж морів, річок та навколо водойм, які виконують роль екологічних коридорів.

Забезпечення екологічно збалансованого природокористування. Всесвітня Конференція ООН з питань навколишнього природного середовища і розвитку ухвалила декларацію та визнала концепцію сталого розвитку домінантною ідеологією цивілізації у XXI столітті. Сталий соціально-економічний розвиток будь-якої країни означає таке функціонування

її господарського комплексу, коли одночасно задовольняються зростаючі матеріальні і духовні потреби населення, забезпечується раціональне та екологічно безпечне господарювання і високоефективне збалансоване використання природних ресурсів, створюються сприятливі умови для здоров'я людини, збереження і відтворення навколишнього природного середовища та природно-ресурсного потенціалу суспільного виробництва.

Інтеграція екологічної політики та удосконалення системи інтегрованого екологічного управління. На відміну від законодавства ЄС врахування майбутнього впливу на довкілля на етапі планування та програмування розвитку не є законодавчо обов'язковим в Україні. Запровадження новітніх екологічно чистих технологій та поширення найкращого досвіду є дуже повільними. Низькі ціни на енергоресурси, що втримуються протягом тривалого часу, а також високий рівень зношеності обладнання призвели до того, що Україна посідає шосте місце у світі за обсягом споживання газу, перевищуючи в 3–4 рази показники країн Європи.

Вітчизняними підприємствами та іншими суб'єктами господарювання не створено систему екологічного управління та екологічного маркування продукції. На 2009 рік в Україні налічується 1630 підприємств, що отримали сертифікати системи управління якістю, в тому числі 55 — системи екологічного управління. Лише для 256 видів продукції 27 товаровиробників отримали екологічний сертифікат на відповідність міжнародним екологічним критеріям згідно з вимогами міжнародних стандартів серії ISO 14000.

Інтеграція екологічної політики до галузевих видів діяльності, обов'язкове врахування екологічної складової при складанні стратегій, планів і програм розвитку України, впровадження екологічного управління на підприємствах, екологізація господарської діяльності є шляхом до сучасної секторальної екологічної політики, що реалізується в країнах Західної та Центральної Європи.

Регіональна екологічна політика. Відмінності соціально-економічного розвитку регіонів України зумовлюють нерівномірне техногенне навантаження на навколишнє природне середовище. Передбачається, що положення Стратегії та розроблені на її основі національні плани дій будуть інтегровані в регіональні програми соціально-економічного розвитку та деталізовані на рівні регіональних планів дій з охорони навколишнього природного середовища Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя, на основі яких будуть розроблені місцеві плани дій з охорони навколишнього природного середовища, підготовлені на рівні сільських, селищних та міських рад.

Реалізація Стратегії. Реалізація заходів національної екологічної політики, передбачених в Стратегії, розрахована на два етапи: до 2015 року передбачається забезпечити стабілізацію екологічної ситуації, уповільнення темпів зростання антропогенного навантаження на навколишнє



природне середовище, створення умов для підвищення рівня екологічної безпеки населення, започаткування переходу до природоохоронних стандартів Європейського Союзу, розроблення відповідних нормативно-правових актів, підвищення громадської активності у сфері охорони навколишнього природного середовища; протягом 2016–2020 років передбачається здійснити поступове розмежування функцій з охорони навколишнього природного середовища та господарської діяльності з використання природних ресурсів, імплементацію європейських екологічних норм і стандартів, екосистемне планування, впровадження переважно економічних механізмів стимулювання екологічно орієнтованих структурних перетворень, досягнення збалансованості між соціально-економічними потребами та завданнями у сфері збереження навколишнього природного середовища, забезпечення розвитку екологічно ефективного партнерства між державою, суб'єктами господарювання та громадськістю, поширення та поглиблення екологічних знань широких верств населення країни.

З метою реалізації заходів Стратегії Законом від 21 грудня 2010 року Кабінет Міністрів України був зобов'язаний розробити та затвердити до 31 березня 2011 року Національний план дій з охорони навколишнього природного середовища. Національний план дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011–2015 роки затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України № 577-р від 25 травня 2011 року.

У свою чергу уряд країни доручив міністерствам та іншим центральним і місцевим органам виконавчої влади за погодженням з Міністерством екології та природних ресурсів привести до 30 червня 2012 року галузеві програми розвитку, програми з охорони навколишнього природного середовища та місцеві програми економічного і соціального розвитку у відповідність до Стратегії та Національних планів дій з охорони навколишнього природного середовища. Крім цього Міністерству екології та природних ресурсів доручено забезпечити підготовку та видання щороку до 31 березня звітів щодо стану виконання Національним планом дій з охорони навколишнього природного середовища центральними і місцевими органами виконавчої влади.

#### А н о т а ц і я

**Каракаш І. І.** Законодавчі засади нової Стратегії державної екологічної політики України. — Стаття.

Стаття присвячена розгляду Основних засад (Стратегії) державної екологічної політики України на період до 2020 року, що були затверджені Законом України від 21 грудня 2010 року та які у даний час визначають нові напрями державної екологічної політики країни. З метою реалізації Стратегії урядом України був розроблений і затверджений Національний план дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011–2015 роки.

*Ключові слова:* Основні напрями, Концепція, Стратегія, державна екологічна політика, Національний план дій.

**А н н о т а ц и я**

***Каракаш И. И.*** Законодательные основы новой Стратегии государственной экологической политики Украины. — Статья.

Статья посвящена рассмотрению Основных направлений (Стратегии) государственной экологической политики Украины на период до 2020 года, которые были утверждены Законом Украины от 21 декабря 2010 года, определяющие в настоящее время новые направления государственной экологической политики страны. С целью реализации Стратегии правительством Украины разработан и утверждён Национальный план действий по охране окружающей природной среды на 2011–2015 годы.

*Ключевые слова:* Основные направления, Концепция, Стратегия, государственная экологическая политика, Национальный план действий.

**S u m m a r y**

***Karakash I. I.*** Legislative bases of new Strategy of the state ecological policy of the Ukraine. — Article.

Article is dedicated to the examination of the basic directions (Strategy) of the state ecological policy of the Ukraine to the period until 2020, which were affirmed by the law of the Ukraine dated December 21, 2010, the determining at present new directions of the state ecological policy of the country. For the purpose of the realization of strategy the national plan of actions on the protection of natural environment during the years 2011–2015 is developed and affirmed by the government of the Ukraine.

*Keywords:* Basic directions, concept, Strategy, state ecological policy, the national plan of actions.