

УДК 351.131.1

Биркович В.І.,

к.держ.упр., доцент кафедри менеджменту
туристичного та готельно-ресторанного бізнесу
Ужгородського торговельно-економічного інституту КНТУ

ЕКОЛОГІЧНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ ТА ПРОБЛЕМИ СТАЛОГО РОЗВИТКУ

Анотація. В статті досліджено засади формування екологічної політики України та проблеми сталого розвитку. Проаналізовано нормативні та законодавчі документи щодо формування екологічної політики України на державному та місцевому рівнях. Визначено основні пріоритети екологічної політики України в умовах інтеграції в Європейський Союз. Запропоновано завдання програми вдосконалення національної екологічної політики.

Ключові слова: екологічна політика, державне управління, природоохоронні програми, система природокористування.

Быркovich В.И.,

к.гос.упр., доцент кафедры менеджмента
туристического и отельно-ресторанного бизнеса
Ужгородского торгово-экономического института КНТУ

ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА УКРАИНЫ И ПРОБЛЕМЫ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ

Аннотация. В статье исследованы принципы формирования экологической политики Украины и проблемы устойчивого развития. Проанализированы нормативные и законодательные документы по формированию экологической политики Украины на государственном и местном уровнях. Определены основные приоритеты экологической политики Украины в условиях интеграции в Европейский Союз. Предложены задания программы совершенствования национальной экологической политики.

Ключевые слова: экологическая политика, государственное управление, природоохранные программы, система природопользования.

Byrkovych V.I.,

PhD in Public Administration,
Associate Professor of Management
of tourist and hotel and restaurant business
Uzhgorod Trade and Economic Institute KNTU

ENVIRONMENTAL POLICY OF UKRAINE AND PROBLEMS OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT

Annotation. The article explores the principles of environmental policy in Ukraine and sustainable development issues. It is analyzed the regulatory and legislative documents on the formation of Ukrainian environmental policy at the state and local levels. It is determined the main priorities of environmental policy in Ukraine in terms of integration into the European Union. It is the proposed assignments of the program for improving the national environmental

policy. It is the determined by the matching conditions of environmental, social and economic objectives of the harmonious development of the country

Keywords: environmental policy, governance, environmental programs, environmental management system.

Постановка проблеми. Нові умови життя, величезні зміни у світі і в Україні сьогодні викликали потребу зміни поведінки суспільства, розроблення нових концепцій державного управління, підприємницької діяльності, зміни методології оцінки ролі та значення екосистем у житті людини й суспільства, зміни світогляду наших людей, залучення до вирішення екологічних проблем всіх верств населення, організації ефективного співробітництва у вирішенні надважливої проблеми збереження біосфери і людства представників освіти, науки і релігії.

Потенціал екосистем має сьогодні оцінюватися не тільки як ресурсна база економічного зростання, але і як “природні основні фонди” для забезпечення життєдіяльності суспільства, біосфери, для підтримання яких у належному стані потрібно постійно фінансувати, оберігати, відновлювати. Оцінка екосистемного потенціалу (глобального, регіонального, національного, місцевого) має бути інтегральна, цілісна.

В Україні ще не сформувалася національна система екологічного управління в її європейській цілісності державного, громадського і корпоративного (бізнесового) екологічного менеджменту. Нині домінує державна система управління у галузі охорони навколишнього природного середовища. Держава фактично “монополізувала” екологічну відповідальність, що призвело до послаблення відповідальності природокористувачів - суб’єктів господарювання та власників землі і основних фондів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми ефективності екологічної політики та природоохоронної діяльності вже давно розглядаються в працях вітчизняних вчених та вчених близького зарубіжжя. Такі провідні вчені як С.Дорогунцов, Б.Данилишин, М.Хвесик, С.Харічков, О.Кашенко, О.Веклич, І.Бистряков, С.Бобильов, В.Борисова, І.Галиця, В.Шевчук, Є.Хлобистов, С.Ілляшенко, В.Кравців, В.Міщенко, В.Степанов, І.Синякевич, Є.Мішенін особливий наголос роблять на інституціонально-правових аспектах ефективного природокористування, а також пропонують ринкові інструменти стимулювання процесів ресурсозбереження та екологізації.

Метою статті є особливості формування екологічної політики України та проблем сталого розвитку з урахуванням соціально-економічної ситуації в державі та реального стану народногосподарського комплексу.

Виклад основного матеріалу. Формування засад державної екологічної політики та її розвиток в останні роки відбувалися з урахуванням соціально-економічної ситуації в державі та реального стану народногосподарського комплексу, який все ще знаходився в глибокій кризі. Тривалий час економіка України централізовано будувалася з величезними

структурними диспропорціями. Неефективна економічна система створювала умови для нераціонального використання ресурсів та надмірного споживання енергії, не визнавала вартості природних ресурсів, не заохочувала до їх збереження та заощадливого використання й була орієнтована лише на виробництво та валові показники. Диспропорції в розміщенні продуктивних сил протягом тривалого часу за умов командно-адміністративної системи призвели до того, що рівень техногенного навантаження на природне середовище в Україні донині перевищує аналогічний показник розвинутих держав у 4-5 разів. У промисловому секторі значна доля належить хімічним, металургійним та гірничодобувним підприємствам. Використання у багатьох випадках застарілих технологій та обладнання, вкрай висока концентрація потенційно небезпечних об'єктів в окремих регіонах, велике спрацювання технічних фондів підприємств зумовлюють значну ймовірність виникнення великих аварій і катастроф з непередбачуваними для довкілля наслідками. Економіка України щорічно втрачає до 10% валового внутрішнього продукту (ВВП) у вигляді зменшення продуктивності основних фондів, нераціонального використання природних і людських ресурсів. Ресурсоємність кінцевого національного продукту в середньому втричі перевищує світовий рівень. Така ситуація потребує адекватного комплексного підходу [1].

До 1998 р. основними напрямками розв'язання природоохоронних проблем в Україні були:

- формування і вдосконалення нової екологічної політики;
- інтеграція екологічної політики в стратегію соціально-економічних реформ;
- розробка природоохоронних програм та проектів у пріоритетних напрямках;
- створення умов і можливостей для розширення внутрішнього та зовнішнього інвестування в природоохоронну галузь.

У 2013 р. на підставі аналізу причин, що призвели до складної екологічної ситуації в Україні, за умов трансформації політичної системи держави, переходу до ринкової економіки та глибокої економічної кризи було практично завершено формування основ сучасної екологічної політики, яка відповідає внутрішнім потребам і знаходиться в руслі загальноєвропейського природоохоронного процесу. Головні засади державної екологічної політики закріплено відповідними статтями Конституції України, низкою прийнятих законів України й відображено в програмному документі «Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки», ухваленому Постановою Верховної Ради України (№ 188/98-ВР від 5 березня 1998). В цьому документі на державному рівні проголошено довгострокову стратегію розв'язання екологічних проблем у

системній сукупності та взаємопогодженості цілей, завдань, механізмів та інструментів. Документ визначає пріоритети природоохоронної діяльності та природокористування, механізми їх здійснення і є основою Національного плану дій України в галузі охорони навколишнього природного середовища. Зокрема, він називає такі пріоритети:

- гарантування екологічної безпеки ядерних об'єктів і радіаційного захисту населення та довкілля, зведення до мінімуму шкідливого впливу наслідків аварії на Чорнобильській АЕС;
- поліпшення екологічного стану басейну Дніпра та якості питної води;
- стабілізація та поліпшення екологічного стану в містах і промислових центрах Донецько-Придніпровського регіону;
- будівництво нових та реконструкція діючих потужностей комунальних очисних каналізаційних споруд;
- формування збалансованої системи природокористування та адекватна структурна перебудова виробничого потенціалу економіки, формування екологічного світогляду працівників промисловості, енергетики, будівництва, сільського господарства, транспорту.
- збереження біологічного та ландшафтного різноманіття, розвиток природоохоронної справи [2].

Також завершено розробку проекту Концепції сталого розвитку України (державна концепція сталого розвитку у першій редакції розроблена ще в 1998 році, а проект концепції (друга редакція) - у 2000 році). Концепція формує політичне підґрунтя для гармонійного поєднання стратегій держави в вирішенні економічних, екологічних і соціальних проблем у процесі соціально-економічного реформування суспільства. Екологічна політика базується на застосуванні еколого-економічних інструментів у регулюванні природокористування (зокрема, на системі плати за використання природних ресурсів та забруднення довкілля) і передбачає створення та вдосконалення системи екологічної безпеки (ефективні заходи, що запобігають забрудненню довкілля, виникненню надзвичайних ситуацій, забезпечують ядерну та радіаційну безпеку, зберігають біологічне й ландшафтне різноманіття. Ця політика реалізується шляхом розробки та впровадження окремих національних, державних, регіональних, місцевих, об'єктних програм і проектів за напрямками, які визнані пріоритетними.

Згідно з чинним законодавством України державне управління зорієнтовано на охорону навколишнього природного середовища. У більшості країн ЄС це прерогатива місцевих органів влади. Панівна концепція екологічного управління має бути не природоохоронна, а запобіжна (запобігання забрудненню екосистем, гармонізація взаємодії суспільства і природи, відтворення екологічної рівноваги, екологічне оздоровлення та екологічна безпека).

На даний час розроблені й впроваджуються:

- Національна програма перспективного розвитку заповідної справи в Україні (постанова ВРУ від 22.IX.1994 № 177/94-ВР);
- Державна програма поводження з радіоактивними відходами (постанова КМУ від 29.IX.1996 № 480);
- Загальнодержавна цільова програма розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року;
- Концепція збереження біологічного різноманіття України (постанова КМУ № 439 від 12.V.1997);
- Концепція охорони та відтворення навколишнього природного середовища Азовського і Чорного морів (постанова КМУ від 10.VII.1998 № 1057).

Державна політика євроінтеграції та вступу України до СОТ потребує розробки і затвердження національної екологічної політики з урахуванням рішень Йоганнесбурзького саміту зі сталого розвитку (2002) та Пан-Європейської Київської конференції “Довкілля для Європи” (2003). Однак проблема полягає в тому, що ухвалені стратегічні державні документи є швидше декларативними заявами, ніж концептуальною основою для розроблення національної екологічної політики. Не затверджено концепцію еколого-збалансованого розвитку України, яка має визначити національні пріоритети еколого-економічної політики.

З огляду на те, що саме місцевий (обласний, міський) рівень є рівнем реалізації конкретних заходів, основні зусилля з реалізації національної екологічної політики визнано необхідним сконцентрувати на регіональному та місцевому рівнях. Нинішня адміністративно-інституційна структура державного екологічного управління є переважно централізованою з дублюванням функцій на регіональному та місцевому рівнях. Це часто призводить до конфліктів і безвідповідальності. Тому під час формування громадянського суспільства й ринкової виробничої інфраструктури функції і відповідальність державного управління мають бути перерозподілені на національному рівні [3].

Саме тому розпорядженням Кабінету Міністрів України щодо реалізації «Основних напрямів державної політики України в галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки» визначено подальші кроки впровадження екологічної політики, здійснення якої передбачено такими шляхами:

- розробка та впровадження місцевих планів дій з охорони навколишнього природного середовища;
- розвиток та впровадження механізмів реалізації регіональної (місцевої) екологічної політики;

- максимальна інтеграція екологічної політики в стратегію обласних (місцевих) планів соціально-економічних реформ;
- розвиток взаємодії з місцевою владою та іншими зацікавленими сторонами.

З огляду на комплексність реалізації екологічної політики важливо окреслити коло системних проблем, що потребують першочергової уваги. Для об'єктивної оцінки ефективності впровадження екологічної політики можна використати кілька критеріїв. По-перше, це показники стану здоров'я населення - тривалість життя, співвідношення між народжуваністю та смертністю, динаміка вікового та статевого розподілу населення по країні взагалі та по регіонах зокрема. По-друге, це показники рівня розвитку та дієвості системи управління навколишнім середовищем, перш за все - системи невиснажливого (збалансованого) природокористування. По-третє, це показники стану навколишнього середовища, образно кажучи, показники стану здоров'я довкілля - рівень забруднення повітряного басейну, водних об'єктів, земельних ресурсів, масштабність рекреаційних зон та заповідних територій, багатство біорізноманіття [4]. Нескладний аналіз показує, що критерії цієї тріади є тісно взаємопов'язаними: на здоров'я людини впливає якість навколишнього середовища, при цьому як показники здоров'я населення, так і показники здоров'я довкілля залежать від рівня розвитку системи управління навколишнім середовищем. На сьогодні, за деякими виключеннями, ці показники залишалися невтішними.

Незважаючи на те, що за останні роки антропогенний тиск на довкілля суттєво зменшився, а забруднення повітряного та водного середовища знизилося, ці позитивні зрушення зумовлені переважно тривалою економічною кризою, значним спадом виробництва. Безумовно, заходи щодо вдосконалення державної системи управління навколишнім середовищем, вжиті протягом останніх років, відіграли й продовжують відігравати прогресивну роль. Але в основі позитивних змін у стані довкілля все ще домінують фактори, які відображають об'єктивну економічну ситуацію. Підтверджує це хоча б такий факт: за останні роки темпи падіння виробництва енергії були нижчими, ніж темпи падіння виробництва продукції, що свідчить лише про одне: всупереч бажаному виробництво стає все більш енерго- та ресурсоемним. Викликає також гостру занепокоєність неухильне зростання кількості відходів виробництва і споживання, переробка яких досі залишається проблематичною.

Завдання екологічної політики на найближчий час матиме подвійну спрямованість. По-перше, вдосконалення на інституційному та технологічному рівнях мають перебороти негативні тенденції розвитку виробничого комплексу в бік зменшення ресурсо- та енерговитрат. По-друге, необхідно забезпечити таку систему управління і технологічної

підтримки, яка б не дала можливості посилити техногенний тиск на довкілля тоді, коли виробництво почне нормально функціонувати.

Погодження екологічних, соціальних і економічних цілей гармонійного розвитку країни, інтеграція екологічної політики, координація системи державного управління на принципах гармонійного розвитку є визначальними функціями в процесі євро інтеграції.

Функції економічного стимулювання дотримання екологічних вимог ще недостатньо розвинені й не примушують підприємства-забруднювачі змінювати технології виробництва на природозахисні. Економічні механізми, що регулюють охорону навколишнього середовища та природних ресурсів, також не дуже ефективні. Головна проблема застосування економічних механізмів у нестабільному макроекономічному середовищі - ціноутворення.

З проблем системного характеру, які потребували вирішення і які на цей час вирішити не вдалося, першою варто назвати проблему екологічних пріоритетів. Реально вони не набули того значення, яке надається чисто економічним пріоритетам, зокрема зростанню темпів виробництва. Свідомість управлінців з екологічних питань залишається на рівні деклараційної і ще дуже далека від переходу на рівень практичних дій. У цьому відношенні основну відповідальність покладено на природоохоронний сектор, оскільки саме він розробляє методологію впровадження екологічної політики.

Крім розглянутих вище, серйозною проблемою системного характеру залишається проблема правозастосування та праводотримання - незважаючи на достатньо розвинену законодавчу базу, суттєвої ефективності від дії законів природоохоронного характеру не відчувається. Складність і комплексний характер проблеми сьогодні потребують принаймні виваженого її аналізу.

Висновки. В 2001 р. в Україні була затверджена Концепція екологічної освіти. Вона враховує сучасний стан і перспективу розвитку суспільного знання, спрямованого на перебудову змісту освіти відповідно до вимог часу, на формування екологічної культури як складової системи національного і громадського виховання усіх верств населення, як важливий фактор збалансованого розвитку. Проте система екологічної освіти продовжує бути фрагментарною і некоординованою. Найважливіші завдання програми вдосконалення національної екологічної політики:

1. Допрацювати й ухвалити Національну стратегію гармонійного розвитку України.

2. Активізувати виконання Комплексної програми реалізації на національному рівні рішень, ухвалених на Всесвітньому саміті зі сталого розвитку (Йоганнесбург, 2002).

4. Реформувати систему акумулювання й використання коштів на природоохоронні заходи. Прискорити ухвалення Закону України "Про національний екологічний фонд", та законодавчо закріпити цільове

використання статей природоохоронних витрат у державному й місцевому бюджетах.

5. Створити на базі акредитованих профільних провідних вищих навчальних закладів України незалежну Національну систему підготовки і сертифікації екологічних аудиторів з функціями перевірки якості й відповідності еколого-аудиторській діяльності.

6. Створити потужні стимули для впровадження розроблених вітчизняними вченими технологічних інновацій, перспективних з точки зору екології й економіки (насамперед, спрямованих на розв'язання енергетичних і водних проблем).

7. Розробити концепції раціонального використання, охорони й відтворення водних ресурсів і розвитку водного господарства на період до 2020 р, а також — гармонійного розвитку агросфери.

8. Здійснити прогностичну оцінку підземних вод питної якості, як основи для подальшого еколого-безпечного розвитку суспільства.

9. Ухвалити довгострокову національну програму “Ліс” на період до 2050 р. і забезпечити її реалізацію.

10. Запровадити систему показників забруднення атмосферного повітря аналогічно країнам ЄС.

Використані джерела інформації

1. Данилишин Б.М. Економіка природокористування: [підручник] / Б.М. Данилишин, М.А. Хвесик, В.А. Голян. – К.: Кондор, 2009. – 465 с.
2. Хлобистов Є.В. Вдосконалення системи фінансування природоохоронних проектів // Регіональна економіка. – 2003. – № 4. – С. 203-212.
3. Черторицький В. Регіональна екологічна політика в умовах глобалізації // Регіональна економіка. – 2004. – № 2. – С. 168; <http://www.visnykpanu.kiev.ua/last/7.htm>
4. Хвесик М.А. Інституціональне середовище сталого водокористування в умовах ринкових відносин: національні та регіональні виміри: [монографія] / М. А. Хвесик, В.А. Голян, Ю.М. Хвесик. – К.: Книжкове видавництво НАУ, 2005. – 180 с.

References

1. Danylyshyn, B.M., Khvesyk, M.A. and Holian, V.A. (2009), *Ekonomika pryrodokorystuvannia* [Environmental Economics], Kondor, Kyiv, Ukraine.
2. Khlobystov Ye.V. (2003), “Improving the system of financing environmental projects”, *Rehional'na ekonomika*, vol. 4, pp. 203-212.
3. Chertoryzhs'kyj V. (2004), “Regional environmental policy in the context of globalization”, *Rehional'na ekonomika*, vol. 2, pp. 168.
4. Khvesyk M.A. (2005), *The institutional environment for sustainable water use in market conditions, national and regional dimensions* [Instyutsional'ne seredovysche staloho vodokorystuvannia v umovakh rynkovykh vidnosyn: natsional'ni ta rehional'ni vymiry], *Knyzhkove vydavnytstvo NAU*, Kyiv, Ukraine.

Рецензент: Горник В.Г., д.держ.упр., доцент