

УДК 504(377)

В. Р. Лозанський, д-р техн. наук
(УкрНДІЕП)

СТАН ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КЕРІВНИМИ ДОКУМЕНТАМИ ПРОЦЕСУ ЕКОЛОГІЗАЦІЇ РОЗВИТКУ СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ ТА ШЛЯХИ ЙОГО ПОКРАЩЕННЯ

Виконано критичний аналіз та надано пропозиції щодо вдосконалення двох державних керівних екологічних документів — Закону України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» № 2818 від 21 грудня 2010 року та Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011-2015 роки, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України № 577-р від 25 травня 2011 року.

***Ключові слова:** керівні документи, екологізація розвитку, екологічна політика/стратегія, екологічна програма/план дій, інтегроване екологічне управління, стійкий відтворний розвиток.*

Запровадження процесу всеохоплюючої екологізації економічного і соціального розвитку в Україні стає все більш актуальним питанням. Екологізація матеріального виробництва на основі комплексності рішень у питаннях охорони навколишнього природного середовища, використання та відтворення відновлюваних природних ресурсів, широкого впровадження новітніх технологій була на законодавчому рівні віднесена до основних принципів охорони довкілля ще в 1991 році [1]. Проте досі реалізація цього принципу перебуває на початковому етапі і відбувається занадто повільно.

Що таке *екологізація*, чому вона виникла і яку роль вона може відігравати в процесі економічного та соціального розвитку української громади?

За визначенням, наведеним у [2], екологізація – це процес неухильного і послідовного впровадження систем технологічних, управлінських та інших рішень, що дають змогу підвищувати ефективність використання природних ресурсів з одночасним збереженням або поліпшенням кількісного і якісного стану компонентів природного середовища на локальному, регіональному та глобальному рівнях. Екологізація науки, економіки, культури, всіх видів людської діяльності – найважливіша вимога сучасності, один із головних

чинників гармонійного розвитку людства. Вона вимагає створення таких умов, за яких будь-яка діяльність людей невідворотно спрямовується на зберігання прийняттого рівня екологічної безпеки та його підвищення. Тобто це – пріоритетне прагнення до зменшення величини антропогенного та природного екологічного ризику, недопущення будь-якої діяльності, що може його підвищити. У цьому сенсі під екологізацією економіки розуміють цілеспрямований процес перетворення економіки, орієнтований на стійке зменшення інтегрального екологічно деструктивного впливу на стан довкілля процесів виробництва й споживання товарів і послуг, розраховуючи на одиницю сукупного суспільного продукту.

Низка публікацій [2, 3, 4, 5] висвітлює причину виникнення такого виду діяльності, як екологізація. Вона полягає в пошуках нових підходів до припинення погіршення екологічного стану всіх компонентів довкілля та прискорення ефективного поступового його наближення до природного стану. Екологізація має відігравати інтегруючу, об'єднуючу роль у системному здійсненні природоохоронної діяльності. Її інструментом є запровадження системи інтегрованого екологічного управління (СІЕУ) на всіх його рівнях: від національного (загальнодержавного) до місцевого й об'єктного (на підприємствах). Зміст і сутність такого управління вже добре усвідомлена в Україні, його ефективність доведено на практиці в передових розвинутих країнах [6, 7, 8, 9, 10, 11]. Проте в нашій державі впровадження СІЕУ здійснюється занадто повільно, що не відповідає актуальності цієї діяльності.

З метою прискорення вирішення завдань екологізації, на наш погляд, заслуговує уваги розглядання на державному рівні питання про доцільність розроблення Національної програми «Екологізація економічного і соціального розвитку України на період до 2020 року» і прийняття відповідного рішення. Важливим розділом цієї програми повинні стати питання забезпечення процесу екологізації необхідними нормативно-правовими і організаційно-технічними документами. Зокрема, це такі нормативно-правові документи, які визначають національну, регіональну та місцеву політику екологізації, пакети законодавчих і підзаконних вимог, що обмежують практичні дії стосовно досягнення цілей відповідної політики, стратегічні завдання

щодо здійснення кожного її виду. Існуючі організаційно-технічні документи, пов'язані з екологізацією, потребують корегування, доповнення та систематизації. Це стосується розроблення та здійснення як екологічних програм, так і планів дій з охорони довкілля.

Без термінового вирішення питань розроблення і прийняття цих керівних документів просування в напрямку екологізації з метою покращення стану довкілля стає вкрай проблематичним, що підтверджується тривалим незадовільним екологічним станом усіх компонентів навколишнього природного середовища в Україні [12, 13] та усвідомленням недосконалості існуючої системи екологічного управління [4, 5, 6].

Політика і стратегія екологізації, закони, програми, плани дій

За узагальненими показниками, пов'язаними зі станом довкілля, Україна займає 31-ше місце у нижній частині порівняльного переліку 47-ми країн Європи разом з країнами з найбільш несприятливими показниками, а за деякими з них вона займає передостаннє 46-те місце. Це такі важливі показники, як очікувана тривалість життя людей, ВВП на душу населення, приріст його чисельності, захворюваність гепатитом, площа сільськогосподарських земель.

За узагальненими даними щодо антропогенного тиску на стан довкілля 21 держава Європи має кращі показники, ніж Україна. Особливу тривогу викликає вкрай незначна (лише 1%) частка відновлюваних природних ресурсів у загальному споживанні енергії. За цим показником Україна займає 46-те місце, нижче лише Мальта.

Несприятливі результати узагальненого оцінювання існуючого стану довкілля в Україні та антропогенного тиску на нього у порівнянні з іншими країнами Європи свідчать, серед іншого, також і про недоліки у нормативно-правовому та організаційно-технічному забезпеченні вітчизняної природоохоронної діяльності. Саме від нього залежить правильна постановка екологічних цілей, визначення реальних термінів їх досягнення та ефективне вирішення стратегічних і тактичних завдань щодо практичних заходів зі збереження і покращення екологічного стану довкілля.

На ці недоліки за останні 20 років було вказано в численних публікаціях разом з пропозиціями щодо їх усунення [3, 14–36]. У цій

статті наведено посилання лише на невелику частину критичних публікацій, проте і вона дає уявлення про істотне відставання України у нормативно-правовому та організаційно-технічному забезпеченні природоохоронної діяльності від розвинутих держав. До речі, велика кількість публікацій переважно на одну і ту ж тему може свідчити про недостатню увагу влади до публічних критичних виступів та пропозицій щодо покращення стану справ. Це стосується навіть друкованих матеріалів, які були підписані діючими на той час міністрами [3, 27]. Використання в цих статтях матеріалів УкрНДІЕП, наданих Міністерству екології, давало підставу сподіватися на прискорення просування в життя необхідних реформ в екологічному управлінні, проте цього не сталося.

Зокрема, це стосується запровадження в Україні системи інтегрованого екологічного басейнового управління річковими водами. Можна сказати, що існує консенсус в державі щодо доцільності його здійснення, проте пропозиції стосовно цього [22] протягом останніх майже 15 років не реалізуються.

У 2010-2011 рр. в Україні з'явилися два пов'язаних між собою важливих документи стосовно екологічної стратегії та національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища, які можуть суттєво вплинути на всі процеси природоохоронної діяльності в державі [37, 38]. Їх можна вважати початком кардинального реформування всієї системи екологічного управління.

Мета цієї статті — провести аналізування цих документів і на їх прикладі, з урахуванням результатів аналогічних аналізувань за останні 20 років, привернути увагу їх розробників до необхідності усунення існуючих у документах вад та більш широкого і дієвого фахового обговорення всіх послідовних проектів редакцій перед їх затвердженням. Тому, не заперечуючи всього того позитивного, що вже зроблено в галузі екологічного законодавства і взагалі управління, в цій статті переважно наголошується на існуючих тут недоліках.

Щодо наявних досягнень, то буде достатнім лише коротко спинитися на найважливіших з них, які стосуються фундаментальних положень у сфері охорони довкілля, усвідомлених у суспільстві.

1. Основним сучасним принципом охорони навколишнього природного середовища, закріпленим в законі, є *екологізація* процесу економічного і соціального розвитку суспільства шляхом включення

до нього пріоритетної екологічної складової, який розглядається як єдиний *еколого-економіко-соціальний* процес, підпорядкований національній політиці.

2. Важлива складова цієї політики – національна екологічна політика повинна містити у своєму складі *екологічні цілі*, тобто очікувані величини основних нормативних показників екологічного стану всіх компонентів довкілля в державі, та директивні терміни їх досягнення.

3. Інструментом досягнення екологічних цілей є національна екологічна стратегія. Вона визначає *екологічні завдання*, які потрібно вирішити в процесі екологізації розвитку громади. На відміну від екологічної політики, яка встановлює *що і коли* ми хочемо досягти у зміні стану довкілля, екологічна стратегія визначає *як* ми це будемо робити.

4. Конкретні *заходи* щодо своєчасного досягнення цілей екологічної політики та виконання стратегічних завдань розробляються у складі екологічних програм різних рівнів: національного (загальнодержавного), регіонального, обласного, місцевого, об'єктного.

5. Реалізація заходів програм здійснюється згідно з *планами дій*, до складу яких входять усі необхідні види їх забезпечення: юридичного, адміністративного, економічного, технічного. Саме через плани дій реалізується тактика практичного досягнення екологічних цілей з використанням відповідних засобів і методів.

6. У ході послідовного розроблення політики, стратегії, програм і виконання планів дій виконавці робіт мають дотримуватись певних *обмежень і вимог* згідно з чинними нормативно-правовими (і в першу чергу – законодавчими) та організаційно-технічними керівними документами (в тому числі – стандартами і нормами).

7. Організація всієї природоохоронної діяльності передбачає здійснення системи заходів з *інтегрованого екологічного управління*, зокрема: регулювання (юридичного, адміністративного, економічного, технічного), менеджменту (керування), маркетингу, стандартизації і нормування, моніторингу, контролю, обліку та інформування, стимулювання, страхування і, нарешті, останнє за порядком, але не за значенням – екологічної освіти і виховання громадян.

8. Системна реалізація всіх перелічених вище принципів, інструментів і заходів, яка, схоже, розпочинається в Україні, має сприяти забезпеченню *стійкого відтворного розвитку* суспільства, до якого ми всі прагнемо.

Але в процесі цієї роботи слід пам'ятати про необхідність усунення все ще наявних недоліків, про які згадувалось у різних публікаціях [3, 11, 14–19, 22, 25, 26, 28, 29, 32–36]. Серед них найбільш суттєвими є:

- Наявність в екологічному законодавстві багатьох непритаманних йому норм цивільного та господарського законодавства.
- У законах дуже мало норм прямої дії, які дозволяють їх пряме застосування; прийняття таких норм неправомірно делегується органам виконавчої влади.
- Відсилання в законах до інших законодавчих актів без зазначення їх реквізитів.
- У Водному кодексі України (ВКУ) не сформульовано принципи водного законодавства; аналогічне зауваження можна зробити і на адресу Земельного кодексу, Лісового кодексу та інших актів екологічного законодавства.
- Фрагментарний підхід до регулювання впливу на довкілля замість інтегрованого підходу на базі запровадження найкращих доступних технічних рішень.
- Відсутність визначення у законах процедур їх імплементації та моніторингу їх реалізації.
- Відсутність у законах нормативних величин екологічних стандартів і цілей якості компонентів довкілля, як це прийнято в країнах-членах ЄС.
- Суто формальна декларація у ВКУ про екологічний норматив і категорії якості води водних об'єктів, які буцімто розробляються і затверджуються Мінприроди та МОЗ, а насправді їх немає і ніколи не було.
- Також формальна декларація у ВКУ про здійснення управління природними водами за басейновим принципом, тоді як пропозиції з цього приводу [21, 28 та ін.] більше 13 років не реалізуються і залишаються лише на папері.
- У законах України не застосовується сучасна методологія управління ризиком, біотестування токсичності води, повітря, ґрунтів, нема навіть згадки про системи екологічного менеджменту (керування).
- Відсутність у законах чіткої заборони погіршення існуючого стану жодного з компонентів довкілля, що дозволяє його продовження у майбутньому.

Цей перелік можна було б продовжити, зокрема стосовно деяких правових термінологічних недосконалостей (наприклад, помилкове застосування словосполучення *визначення термінів*), протиріч між нормами окремих статей законів (наприклад, статей 70 і 87 ВКУ) та ін. Ретельне вивчення цього питання і здійснення необхідних заходів з усунення існуючих недоліків стає особливо актуальним, зокрема у зв'язку з роботами зі створення Екологічного кодексу, що вже давно ведуться.

З цією метою слід звернути увагу на вирішення таких першочергових питань:

- Терміново розробити і затвердити Національну екологічну політику України (якої не існує) та привести у відповідність до неї екологічні стратегії, програми і плани дій з охорони довкілля усіх рівнів [3, 4, 37].
- Прискорити розроблення та затвердження Екологічного кодексу України, наближеного до законодавства європейських країн, забезпечивши відсутність у ньому дублювання норм цивільного та трудового законодавства [11].
- Розробити і законодавчо затвердити в Екологічному кодексі України екологічні цілі та стандарти якості компонентів довкілля [4].
- Забезпечити термінове розроблення та затвердження Національної програми «Екологізація економічного і соціального розвитку України на період до 2020 року», в рамках якої передбачити невідкладні заходи щодо запровадження на території всієї держави системи інтегрованого екологічного управління на базі використання найкращих доступних технічних рішень [3, 4, 5, 8, 9, 10, 12].
- Забезпечити включення, починаючи з 2012 року, всіх екологічних законодавчих вимог та положень Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011-2015 роки до програм розвитку галузей (секторів) економіки та регіонів [37, 38].
- Розробити і впровадити на державному рівні дійову систему стимулювання (зокрема, економічного, з використанням екологічних паспортів підприємств) систематичного зменшення деструктивного впливу підприємств на стан довкілля [3, 39].

- Створити не пізніше 2013 року в Україні оперативну систему моніторингу стану розроблення, корегування і здійснення Національної екологічної політики України, екологічної стратегії, програм і планів дій з охорони довкілля усіх рівнів. Дані цієї системи слугуватимуть основою для внесення змін до означених документів, які забезпечать хід природоохоронного процесу відповідно до запланованої траєкторії [11].

Для модернізації екологічного законодавства і підзаконних правових актів потрібно ідентифікувати ті їх положення, які слід змінити. Вся необхідна для цього інформація за період, починаючи з 1991 року, є доступною і міститься в публікаціях, посилання на які зроблено вище. Стосовно ж нових керівних документів, затверджених після 2010 р., цю інформацію доповнюють результати аналізу, наведені нижче. Вони свідчать про те, що процес розроблення більш досконалих керівних документів просувається вперед, хоча і досить повільно.

Нові керівні документи

Мова йтиме про два важливих керівних документи [37, 38], присвячених затвердженню Основних засад (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2020 року та Національного плану дій (НПД) з охорони навколишнього природного середовища на 2011–2015 роки. У цілому згадані документи заслуговують позитивної оцінки і носять до певної міри реформаторський характер. Хоча, на жаль, Уряд України затвердив Національний план дій із затримкою майже на два місяці проти тримісячного терміну, встановленого Законом України № 2818.

Перше, що звертає на себе увагу, це затверджена Верховною Радою назва керівного документа: «Основні засади (стратегія) державної екологічної політики України на період до 2020 року». Тут слова *основні засади* і *стратегія* подано як синоніми. Але це зовсім різні поняття, які не мають нічого спільного. Тому одно з них у назві Закону є зайвим. Бо інакше з цієї назви не буде зрозуміло, про що йдеться в законі: чи то про основні засади екологічної політики, чи то про стратегію її здійснення.

Вивчення «Загальних положень» у Розділі 1 та «Меті і принципів національної екологічної політики» (Розділ 2) приводить до висновку, що вони практично ніяк не стосуються питань політики щодо вста-

новлення вимірних екологічних цілей у стані довкілля та строків їх досягнення. У першому абзаці Розділу 2 змішано мету політики і завдання стратегії.

Водночас треба зробити зауваження щодо фрази у Розділі 1: *невідповідність якості питної води нормативним вимогам*. Мабуть, автори документа не взяли до уваги нормативне визначення поняття *питна вода* в Україні: це вода, склад і властивості якої відповідають нормам якості питної води. Такі норми встановлено у Державному нормативному документі [40] Тобто, якщо якість води не відповідає нормативним вимогам цього документа, то це не питна вода. Тому тут замість *питної води* має бути написано *води, яку використовують для пиття*. Не всяка вода, яку п'ють, на жаль, є питною водою. У цьому ж розділі є підрозділ *Біобезпека*. Цей термін викликає сумнів. Можливо, краще було б використовувати загальноприйнятий термін *екологічна безпека*.

Доводиться також не погодитися з проголошеною у Розділі 2 метою «досягнення *рівності* трьох складових розвитку (економічної, екологічної, соціальної)», помилково вбачаючи в цьому *посилення* ролі екологічного управління. Насправді Законом України [1] ще в 1991 році проголошено *пріоритетність* вимог екологічної безпеки як основний принцип охорони навколишнього природного середовища (стаття 3). Це означає, що виходячи з екологічних вимог може бути застосоване вето на будь-які екологічно небезпечні проекти та дії, тобто екологічна складова розвитку є пріоритетною, а не рівнозначною з економічною та соціальною складовими. Для практичного забезпечення цього пріоритету в державі існують екологічна експертиза та екологічна інспекція. І зрівняння екологічної складової з іншими складовими приведе не до посилення ролі екологічного управління, а навпаки, до її послаблення, що неприпустимо. Тому рівність трьох складових розвитку необхідно замінити на пріоритетність екологічних вимог.

Розділ 3 «Стратегічні цілі та завдання» розпочинається реченням «Національна екологічна політика спрямована на досягнення стратегічних цілей», яке важко зрозуміти. Існують різні види екологічних цілей, це можуть бути:

1. Політичні екологічні цілі (планований стан довкілля і строки його досягнення).

2. Стратегічні екологічні цілі (очікуваний результат виконання стратегічних завдань).

3. Тактичні екологічні цілі (очікуваний результат виконання практичних заходів, намічених в екологічних програмах і планах дій).

Національна екологічна політика (НЕП) спрямована на реальне досягнення власних цілей покращення стану довкілля, тоді як стратегія спрямована на знаходження оптимальних завдань, які для цього слід вирішити. Друге впливає з першого. Процитоване вище речення потребує виправлення.

Аналіз цілей і завдань, викладених у Розділі 3 цього документа, свідчить про їх переважну приналежність до екологічної стратегії. Так, із сімох наведених тут цілей чотири належать цілком до стратегічних цілей (1, 2, 4, 6), а три – переважно до стратегічних цілей (3, 5, 7) з невеликою кількістю доданих до них політичних цілей. Суттєвим їх недоліком є відсутність конкретних величин показників, необхідних для контролю досягнення і виконання переважної більшості цілей і завдань. Це ж саме можна сказати і про Розділи 4, 5.

Хоча з назв Розділів 4, 5 можна подумати, що вони стосуються екологічної політики, але насправді це не так. У них розглядаються лише питання стратегії. Тому тут слово *політики* слід замінити на слово *стратегії*. З назв і змісту Розділів 6 і 7 також слідує, що вони до екологічної політики не стосуються. Таким чином, можна констатувати, що цей документ цілком і повністю відноситься до екологічної стратегії.

Повертаючись до назви документа [37], що розглядається, можна було б рекомендувати дати йому назву «Національна екологічна стратегія (НЕС) України на період до 2020 року», яка б повністю відповідала його змісту. Водночас слід наголосити на нагальній необхідності термінового розроблення і затвердження на рівні закону керівного документа «Національна екологічна політика України на період до 2025 року», якого в Україні ще немає і без якого екологічна стратегія не має сенсу. Після затвердження цього документа потрібно буде привести у відповідність з ним Національну екологічну стратегію.

До речі, незрозуміло, чому в назві документа ми читаємо *державної екологічної політики*, а в назві Розділу 2 і в самому тексті документа бачимо слова *національної екологічної політики*. Мабуть, точніше було б всюди писати *національної*, бо регіональна політика у нас теж є державною, а не приватною.

Коментуючи додаток до Стратегії, можна рекомендувати для всіх випадків, коли в таблиці мова йде про викиди, скиди та відходи, для яких як одиницю виміру вказано тонни, замість слова *обсяг* написати *маса*, бо обсяг у тоннах не вимірюється. У другій колонці таблиці, поруч з фактичними даними, слід вказати величини цільових показників, передбачені в завданнях Стратегії.

Бажано було б дещо розширити визначення певних цілей, виклавши їх у такій редакції:

Ціль 2. *Поліпшення екологічної ситуації до показників доброго стану та підвищення рівня екологічної безпеки до існуючої в розвинутих країнах до 2040 року.*

Ціль 3. Виключити, її завдання включити до цілі 2 для усунення дублювання.

Ціль 4. Почати словами *Екологізація соціального і економічного розвитку шляхом інтеграції...* і далі за текстом у таблиці.

Ціль 5. У кінці додати: *до 2025 р.*

Ціль 7. У кінці додати: *та стратегії, до 2017 р.*

До завдань Стратегії на їх початку додати:

- *Розробити регіональну екологічну політику для всіх регіонів держави.*
- *Розробити регіональну екологічну стратегію для всіх регіонів держави.*

У Розділі 4 (п. 4.8, абзац 6) замість слів *комунальних стоків* написати *зворотної господарсько-побутової води*. Також тут потрібно додати окремий абзац: *розроблення і затвердження до 2015 року екологічних стандартів і категорій якості води поверхневих вод*. Слід конкретизувати всі завдання цього розділу і встановити терміни їх виконання.

У назві Розділу 5 слово *політики* слід замінити на *стратегії*. Замість слів *Досягнення цілей* в першому абзаці треба написати *Виконання завдань*. У другому абзаці замість слів *уповільнення темпів* слід написати *припинення*. У третьому абзаці після слова *передбачається* написати *розпочати поступове покращення стану довкілля* і далі за текстом.

У Розділі 6 (як і взагалі в усьому тексті документа) бажано було б замість слів *сталий розвиток* написати *стійкий відтворний розвиток* (бо сталим може бути і негативний розвиток). Це більш точний пере-

клад з англійської мови терміна *sustainable development*, який належить до категорії понять стану (такого, що підтримується), а не лише до категорії понять часу (постійного, незмінного, стійкого), незалежного від стану, як це є у разі використання слова *сталій*.

У Розділі 7 в четвертому абзаці після слова *поступово* додати *до 2015 р.* Далі для кожного з очікуваних результатів належить встановити дату виконання.

Додаток до Стратегії також потребує внесення змін. У першому рядку таблиці замість слова *Ціль* слід написати *Стратегічна ціль, завдання*. Після прийняття НЕП потрібно привести формулювання екологічних цілей у Стратегії у відповідність до тих, які встановлює НЕП. Всі цілі повинні мати, там де це можливо, величини показників та терміни їх досягнення.

Формулювання цілі 4 (с. 30) слід почати словами *Екологізація соціального і економічного розвитку шляхом...* і далі за текстом. У рядках 1 та 8 частини таблиці на с. 31 замість слова *управління* написати *менеджменту (СЕМ)*. У рядку 8 замість слова *експертиз* слід написати *аудитів та інспектувань*, бо саме з їх допомогою контролюють функціонування СЕМ.

У кінці формулювання цілі 7 додати слова *та стратегії до 2017 р.* Додати також два перших рядки заходів:

- *Розробити регіональну екологічну політику для всіх регіонів держави.*
- *Розробити регіональну екологічну стратегію для всіх регіонів держави.*

Усі ці виправлення бажано було б зробити протягом року, не затримуючи впровадження основоположних документів [38, 39].

Висновки щодо стратегічного документа [37]

Розглянутий вище Закон України [37] затвердив важливий документ, який можна назвати Національною екологічною стратегією України на період до 2020 року. Це перший подібний документ у державі, розроблення якого за відсутності Національної екологічної політики України було дуже складною справою. Очікувати бездоганних результатів було неможливо, тому важко зрозуміти, чому попри всі труднощі спочатку не була розроблена екологічна політика, а вже потім – стратегія її реалізації.

Не повторюючи раніше зроблених зауважень і пропозицій, слід віддати належне як розробникам документа про НС, так і про НПД, які у цих документах були змушені якось компенсувати відсутність політичних цілей якості довкілля вже у документах нижчого рангу, присвячених стратегії і заходам. А це не могло не привести до змішування цих трьох питань замість їх послідовного розглядання за триланковою схемою: 1) політика > 2) стратегія > 3) заходи.

Зрозуміло, що за існуючих умов ми маємо щось на кшталт віртуальної стратегії, цілі і завдання якої можуть бути скореговані після термінового розроблення і затвердження реальної політики, яка встановлюватиме цільові кількісні показники екологічного стану всіх компонентів довкілля для всіх регіонів країни і строки їх досягнення.

Для кожного з 102-х завдань стратегії потрібно було б розробити у складі НПД відповідні заходи щодо їх виконання, яке буде проконтрольоване в процесі моніторингу здійснення стратегії, конкретних програм і планів дій. Проте цього, як з'ясувалося в процесі аналізування НПД, не було зроблено і завдання стратегії до складу НПД не ввійшли. Не отримавши продовження, вони ніби «підвисли у повітрі». У майбутньому цю неузгодженість слід усунути. Але це справа майбутнього — зараз маємо те, що маємо.

Можна стверджувати, що в державі з появою стратегічного документа [37] розпочалася робота з реформування всієї природоохоронної діяльності з урахуванням передового західного досвіду. І хоча вона ведеться не без труднощів і помилок, їх можна подолати і виправити, якщо буде існувати необхідна для цього політична воля.

Національний план дій з охорони навколишнього природного середовища

Кабінет Міністрів України своїм розпорядженням від 25 травня 2011 р. № 577-р затвердив Національний план дій (НПД) з охорони навколишнього природного середовища на 2011-2015 роки. Кабмін України зобов'язав міністерства, інші центральні і місцеві органи виконавчої влади привести до червня 2012 р. галузеві програми розвитку, програми з охорони навколишнього природного середовища та місцеві програми економічного і соціального розвитку у відповідність з Основними засадами (стратегією) державної екологічної

політики України на період до 2020 року та цим планом. Міністерству екології та природних ресурсів доручено забезпечити підготовку та видання щороку до 31 березня звітів щодо стану виконання плану місцевими органами виконавчої влади.

Це перший за всю історію України організаційно-технічний документ [38], який поряд з планом дій містить елементи Національної екологічної програми (НЕП). У цьому документі розкриваються конкретні заходи щодо виконання завдань стратегії, і він, таким чином, є безпосереднім керівництвом до дії.

Національний план дій являє собою зведену таблицю обсягом 47 сторінок з детальним переліком стратегічних заходів (278 найменувань), спрямованих на досягнення 7-ми стратегічних цілей. У таблиці наведено найменування заходу, відповідальні за його виконання, строк виконання, джерела і орієнтовний обсяг фінансування по роках. Заходи об'єднано у 7-ми групах відповідно до стратегічних цілей. Проте в НПД не вказано, до виконання яких саме завдань стратегії відносяться наведені в таблиці заходи.

Слід зауважити, що для значної кількості заходів у таблиці не вказано розміри фінансування. У заходах, де згадується *сталій розвиток*, краще було б написати *стійкий відтворний розвиток*. Редакцію пунктів, що стосуються екологічної політики (24, 30, 31), слід дещо змінити, зважаючи на те, що в країні її ще немає. У п. 34 слова *комунальних стоків* потрібно замінити на *стічної господарсько-побутової води*. У кінці п. 116 доцільно було б додати: *з використанням екологічних паспортів підприємств*. У кінці п. 135 додати: *для оцінювання їх класу екологічної безпеки*. Після п. 169 додати окремий пункт: *Розроблення Національної програми «Екологізація економічного і соціального розвитку України на період до 2020 року»*. У п. 241 слід вилучити запис: *ISO 9001, ISO 14001, OHSAS 18000*, які не мають відношення до територій та об'єктів природно-заповідного фонду. У п. 250 вилучити слово *безвідхідних*. У п. 259 замість слів *екологічної політики* написати *природоохоронних заходів*.

Можна вважати, що на даний час затверджений урядом на 2011-2015 роки НПД є першим і єдиним керівництвом до дії в напрямку екологізації економічного і соціального розвитку суспільства в Україні. Ті недоліки, які він має, доведеться виправляти ітеративним методом у процесі здійснення практичної діяльності за цим планом. Водночас

слід мобілізувати наявні наукові сили для прискореного вирішення методологічних питань.

Екологія, економіка і соціологія мають бути поєднані в єдине ціле з пріоритетом в ньому екології як головного гаранта продовження існування людини на Землі. Над цим треба працювати. Але перший крок у цьому напрямі вже зроблено. І, незважаючи на недосконалість НПД, все те, що в ньому передбачено, треба виконувати об'єднаними зусиллями всього суспільства, виходячи з принципу: «робимо все, що можливо».

Паралельно з цим необхідно за декілька років створити нову методологію інтегрованого управління станом довкілля і до 2020 року розробити більш досконалу Національну програму екологізації економічного і соціального розвитку до 2035 року, бо немає сумнівів, що і на той час екологічні проблеми не втратять своєї актуальності.

У цій програмі буде чітко розділено територію держави на екологічні регіони (що в США було зроблено приблизно 40 років тому), встановлено для них вимірні цілі стану довкілля, сформульовано стратегічні завдання щодо раціональних шляхів досягнення цільових показників цього стану та розроблено практичні заходи, що забезпечують виконання кожного зі стратегічних завдань. Просування у напрямку здійснення цих заходів має контролюватися методами моніторингу, за яким слідує корегуючі дії.

До позитивних рис чинного НПД можна віднести те, що в ньому приділено велику увагу питанням адаптації екологічного законодавства України до законодавства ЄС. Заслугове також позитивної оцінки широка деталізація та великий обсяг включених до НПД заходів. Є всі підстави вважати цей НПД таким, що заслугове якомога більш повного впровадження.

Загальні висновки

Розглянуті документи є значним кроком уперед у запровадженні в Україні системи екологізації економічного і соціального розвитку суспільства. І, незважаючи на зроблені в цій статті зауваження та пропозиції, їх впровадження є важливою і невідкладною справою.

Професійне обговорення, врахування всіх зроблених тут зауважень і пропозицій було б доцільним зробити під час першої моніторингової

перевірки стану впровадження розглянутих документів. Це дозволить підвищити ефективність їх впровадження.

На останок хотілось би зауважити, що незважаючи на труднощі у справі розпочатої в країні екологізації і попередні помилки, їх можна успішно подолати і виправити об'єднаними зусиллями вчених і фахівців за умов відповідального ставлення з боку всіх верств суспільства до цієї дуже важливої роботи, яка може стати багатобічним стартом реформування всієї природоохоронної діяльності в Україні.

1. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» № 1264-ХІІ від 25.06.1991 р. // Відомості Верховної Ради України, 1991. – № 41 (08.10.1991 р.). – Ст. 546.
2. Основи екології. Екологічна економіка та управління природокористуванням : Підручник / За ред. *Л.Г. Мельника* та *М.К. Шапочки*. – Суми : Університетська книга, 2005. – 759 с.
3. *Філіпчук Г.Г.* Сталий розвиток та екологізація суспільства. – Х. : ФОП Александрова К.М.; Інжек, 2009. – 68 с.
4. *Лозанський В.Р.* Актуальні питання екологізації розвитку суспільства в Україні / Проблеми охорони навколишнього природного середовища та екологічної безпеки : зб. наук. пр. // УкрНДІЕП. — Х. : Райдер, 2011. – Вип. XXXIII. – С. 11-32.
5. *Лозанський В.Р.* Екологізація виробництва і споживання / Екологічна безпека : проблеми і шляхи вирішення : VI Міжнар. наук.-практ. конф. : зб. наук. ст. у 2-х т. // УкрНДІЕП. – Х. : Райдер, 2010. – Т. 1. – С. 54-57.
6. *Лозанський В.Р.* Екологічне управління в розвинутих країнах світу в порівнянні з Україною. — Х. : УкрНДІЕП, 2000. – 68 с.
7. *Лозанський В.Р.* Інтегроване екологічне управління водами і його правове забезпечення / *Лозанський В.Р., Лозанська Н.І.* // Вода і водоочисні технології, 2005. – №1 (13). – С. 6-10.
8. *Лозанський В.Р.* Концепція системи інтегрованого управління станом довкілля регіону / Екологічна безпека : проблеми і шляхи вирішення : II Міжнар. наук.-практ. конф. : зб. наук. ст. у 2-х т. // УкрНДІЕП. – Х. : Райдер, 2006. – Т. 1. – С 70-74.
9. *Лозанський В.Р.* Рекомендації щодо впровадження інтегрованого управління водними ресурсами. Сіверський Донець : Водний та екологічний атлас / За ред. *А.В. Гриценка, О.Г. Васенка*. – Х. : Райдер, 2006. – С. 117-125.
10. *Лозанський В.Р.* Методические подходы к организации в Украине интегрированной бассейновой системы управления водами / *Лозанский В.Р.*,

- Масс Е.Н.* // Проблеми охорони навколишнього природного середовища та екологічної безпеки : зб. наук. пр. // УкрНДІЕП. — Х., 2007. — Вип. ХХІХ. — С. 10-15.
11. *Коваленко Г.Д.* Экологические проблемы Украины : пути и трудности их решения / *Коваленко Г.Д., Лозанский В.Р.* // Проблеми охорони навколишнього природного середовища та екологічної безпеки : зб. наук. пр. / УкрНДІЕП. — Х. : Райдер, 2008. — Вип. ХХХ. — С. 3-22.
 12. Защита окружающей среды Европы. Четвертая оценка // Европейское агентство по окружающей среде. — Копенгаген, 2007. — С. 375-383.
 13. *Лозанський В.Р.* Узагальнена оцінка існуючого стану довкілля в Україні та антропогенного тиску на нього у порівнянні з іншими країнами Європи / Проблеми охорони навколишнього природного середовища та екологічної безпеки : зб. наук. пр. // УкрНДІЕП. — Х. : Райдер, 2010. — Вип. ХХХІІ. — С. 25-35.
 14. *Лозанский В.Р.* Правовое обеспечение охраны рек при их комплексном использовании. Комплексные водоохранные мероприятия : сб. науч. тр. — Х. : ВНИИВО, 1991. — 166 с.
 15. *Лозанский В.Р.* О совершенствовании основ водного законодательства // Советское государство и право, 1991. — № 8. — С. 106-110.
 16. *Гриценко А.В.* Наукова діяльність УкрНЦОВ за 25 років: підсумки, перспективи, концепція розвитку / *Гриценко А.В., Лозанський В.Р.* // Проблеми охорони окружающей природной среды : сб. научн. тр. — Х. : УкрНЦОВ, 1996. — С. 3-23.
 17. *Лозанский В.Р.* Организационные вопросы усовершенствования правового и экономического регулирования отношений водопользования // Экономика Украины, 1997. — № 11. — С. 85-87.
 18. *Лозанський В.Р.* Необхідність врахування регіональних особливостей при екологічному нормуванні якості води в річках // Регион : проблемы и перспективы, 1997. — № 5-6. — С. 63-66.
 19. *Лозанський В.Р.* Проблема гармонізації водного законодавства України із законодавством Європейського Союзу / У кн. : Проблеми гармонізації законодавства України з міжнародним правом : мат-ли міжнар. наук.-практ. конф. — К. : Ін-т законодавства ВР України, 1998. — С. 244-250.
 20. Дослідження та розроблення рекомендацій стосовно гармонізації водного законодавства України з відповідними положеннями законодавства Європейського Союзу (ЄС) / *Лозанський В.Р., Осика В.Ф., Васильченко В.В.* та ін. // У кн. : Розвиток екологічної політики та системи управління охороною довкілля України // Фонд Інституційного розвитку Світового Банку. — К., 1999. — С. D.11-D.20. — [Грант Фонду Інституційного розвитку Світового Банку 28282 UA].

21. *Лозанський В.Р.* Система управління охороною вод у басейні Дніпра / *Лозанський В.Р., Васенко О.Г.* — Х. : УкрНДІЕП, 1999. — 123 с.
22. *Гриценко А.В.* Нормативно-правове забезпечення управління водопольованим и охороною вод трансграничних речних басейнів / *Гриценко А.В., Лозанський В.Р.* // Проблеми охорони навколишнього природного середовища та техногенної безпеки : зб. наук. пр. — Х. : УкрНДІЕП, 2001. — С. 3-9.
23. *Лозанський В.Р.* Екологічні реформи у водному секторі України / Проблеми охорони навколишнього природного середовища та техногенної безпеки : зб. наук. пр. — Х. : УкрНДІЕП, 2001. — С. 16-23.
24. *Lozanskiy V.* Legislative Regulation and Institutional Provision of Rivers Water Management in Ukraine. 5-th International Conference on Ethics and Environmental Policies. Business Styles and Sustainable Development, Kyiv, April 2th– 6th, 2003, p.p. 1-6.
25. *Лозанський В.Р.* Адаптація Водного кодексу України до європейського екологічного законодавства / II Міжнар. водний форум «Аква Україна – 2004» (21-23 вересня 2004 р.) : мат-ли наук.-практ. конф. — К., 2004. — С. 25-32.
26. *Lozanskiy V., Lozanska N.* Legal and Administrative Development of the Transboundary River Basin Management in Ukraine – First Steps. Conference on Integrated Water Management of Transboundary Catchments : a Contribution from Transcat, Palazzo Zorzi, Venice, Italy, 24-26 March, 2004, p.p. 1-8.
27. *Поляков С.* Водний фонд України у стані кризи. Настав час нагального та кардинального його оздоровлення // Президентський контроль, 2004. — № 3. — С. 6-10.
28. *Гриценко А.В.* Проект змін до Водного кодексу України / *Гриценко А.В., Лозанський В.Р.* // Проблеми охорони навколишнього природного середовища та екологічної безпеки : зб. наук. пр. — Х. : УкрНДІЕП, 2004. — С. 3-15.
29. *Лозанський В.Р.* Проблеми наближення до Європейських вимог законодавства України щодо якості води поверхневих водних об'єктів / Актуальні питання якості води в Україні – 2005 : мат-ли наук.-практ. семін. (м. Київ, 2-3 червня 2005 р.). — К., 2005. — С. 106-109.
30. *Лозанський В.Р.* Регулювання емісій з використанням концепції «бульбашки» / Екологічна безпека : проблеми і шляхи вирішення : Міжнар. науково-практич. конфер. : зб. наук. ст. у 2-х т. // УкрНДІЕП. — Х. : Райдер, 2005. — Т. 1. — С. 106-108.
31. *Лозанський В.Р.* Можливі шляхи реформування системи екологічного управління водами України // Вода і водоочисні технології. — 2005. — № 3 (15). — С. 10-14.

32. *Лозанський В.Р.* Правове регулювання водокористування // *Право України.* – 2005. – № 12. – С. 68-72.
33. *Лозанський В.Р.* Аналізування пропозицій щодо внесення змін до Водного кодексу України / *Проблеми охорони навколишнього природного середовища та екологічної безпеки* : зб. наук. пр. / УкрНДІЕП. – Х. : Райдер, 2005. – Вип. XXVII. – С. 74-85.
34. *Лозанський В.Р.* Правове і наукове забезпечення відтворного розвитку // *Право України.* – 2006. – № 10. – С. 36-37.
35. *Лозанський В.Р.* Стан нормативно-правового забезпечення екологічного управління в Україні і перспективи його покращання / *Проблеми охорони навколишнього природного середовища та екологічної безпеки* : зб. наук. пр. // УкрНДІЕП. – Х. : Райдер, 2007. – Вип. XXIX. – С. 3-10.
36. *Лозанський В.Р.* Про якість підготовки екологічних нормативно-правових документів в Україні / *Екологічна безпека : проблеми і шляхи вирішення* : V Міжнар. наук.-практ. конф. : зб. наук. ст. у 2-х т. // УкрНДІЕП. – Х. : Райдер, 2009. – Т. 1. – С. 68-75.
37. Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року : Закон України № 2818-17 від 21.12.2010 // *Відомості Верховної Ради України*, 2011. – № 26. – Ст. 218.
38. Про затвердження Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011-2015 роки : Розпорядження КМ України № 577-р від 25.05.2011. – http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/KR110577.html 26.01.2012.
39. *Лозанський В.Р.* Екологічний паспорт промислового підприємства : потрібен новий національний стандарт // *Стандартизація, сертифікація, якість.* – 2008. – № 5 (54). – С. 18-22.
40. ДСанПіН 2.2.4-171-10. Гігієнічні вимоги до води питної, призначеної для споживання людиною : Затв. наказом МОЗ України № 400 від 12.05.2010 / *Офіційний вісник України*, 2010. – № 51. – Ст. 1717.

Лозанський В. Р. СОСТОЯНИЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ РУКОВОДЯЩИМИ ДОКУМЕНТАМИ ПРОЦЕССА ЭКОЛОГИЗАЦИИ РАЗВИТИЯ ОБЩЕСТВА В УКРАИНЕ И ПУТИ ЕГО УЛУЧШЕНИЯ

Выполнен критический анализ и даны предложения по усовершенствованию двух государственных руководящих документов — Закона Украины «Об основных принципах (стратегии) государственной политики Украины на период до 2020 года» № 2818 от 21 декабря 2010 года и Национального плана действий по охране окружающей природной среды на 2011–2015 гг., утвержденного распоряжением Кабинета Министров Украины № 577-р от 25 мая 2011 года.

Ключевые слова: *руководящие документы, экологизация развития, экологическая политика/стратегия, экологическая программа/план действий, интегрированное экологическое управление, стойкое воспроизводительное развитие.*

Lozanskiy V. R. THE CONDITION OF THE PROVISION WITH THE REGULATING DOCUMENTS THE PROCESS OF MAKING ENVIRONMENTALLY FRIENDLY OF THE SOCIETY DEVELOPMENT IN UKRAINE AND WAYS OF ITS IMPROVEMENT

Critical analysis of the two state steering documents is carried out: The Law of Ukraine «On the Main Fundamentals (Strategy) of the State Environmental Policy of Ukraine for the Period up to 2020» № 2818, December 21, 2010, The National Action Plan on Environment Protection for 2011-2015, Approved by the Cabinet of Ministers of Ukraine Regulation №577-p, May 25, 2011. Proposals on the improvements are given.

Keywords: *regulations, environmentally friendly development, environmental policy/strategy, environmental program/action plan, integrated environmental management, sustainable development.*