

УДК 354: 338.24: 504

Н. А. МАЛИШ

ЕФЕКТИВНА ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ У СФЕРІ ОХОРОНИ ДОВКІЛЛЯ

З'ясовано основні проблеми формування та реалізації ефективного механізму державної екологічної політики. Розглянуто економічні чинники кризового екологічного становища України. Визначено основні напрями та заходи державної політики щодо забезпечення сталого розвитку.

Ключові слова: державна екологічна політика, екологічна стратегія, сталий розвиток, ефективність, екологічне законодавство.

The problems of formation and realization a mechanism of effective ecological policy are researched. Economic factors of crisis ecological condition of the Ukraine are considered. Basic directions and measures of state policy are certain in relation to providing of steady development.

Key words: the Government environmental policy, ecological strategy, steady development, effective, ecological legislation.

В основі будь-якої політики знаходиться постулат про пріоритетність прав людини, а отже, і права на екологічну безпеку. Таке право гарантується комплексом політичних, юридичних, економічних, технологічних і гуманітарних чинників.

Після проголошення України незалежною державою вищевказані процеси набули свого логічного розвитку через удосконалення системи органів державного екологічного управління. У 1991 р. на базі Державного комітету УРСР з охорони природи було створено Міністерство охорони навколишнього природного середовища України. Указом Президента України від 15 грудня 1994 р. “Про утворення Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України” діяльність Міністерства охорони навколишнього природного середовища було припинено, а на базі його та Державного комітету України з ядерної та радіаційної безпеки створено нове міністерство – Міністерство охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки.

Продовження та напрями адміністративної реформи в Україні знайшли своє відображення в Указі Президента від 15 грудня 1999 р. “Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади”. Відповідно до цього Указу, на базі Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України, Комітету України з питань геології та використання надр, Комітету України з питань гідрометеорології, Державної адміністрації ядерного регулювання України, Головного управління геодезії, картографії та кадастру, а також Державної комісії у справах випробувань і реєстрації засобів захисту та регуляторів зростання рослин і добрив було створено Міністерство екології та природних ресурсів України, на яке було покладено виконання обов'язків спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів.

15 вересня 2003 р. Указом Президента “Про заходи щодо підвищення ефективності державного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів” було прийнято офіційне рішення про реорганізацію Міністерства екології та природних ресурсів України на Міністерство охорони навколишнього природного середовища України та Державний комітет природних ресурсів України. І після цього в спішному порядку було проведено нове перепризначення міністра на нову посаду. У грудні 2010 р. Міністерству повернули бувшу назву – Міністерство екології та природних ресурсів України.

Екологічні аспекти розвитку економіки досліджувались у працях українських науковців: Л. Мельника, М. Миколайчука, М. Шапочки, С. Харічкова, О. Лазора. Проблеми ефективності досліджувались вітчизняними та зарубіжними економістами: Д. Ваймером, Е. Вайнінгом, Д. Грінбергом, О. Кілієвичем, І. Розпуненком, Д. Стигліцем, В. Тергичкою.

Державна екологічна політика України повинна формуватись з урахуванням гео економічної стратегії розвитку та вимог Європейського законодавства; спрямовуватись на розвиток ефективної інноваційної підприємницької діяльності, впровадженню новітніх енергозберігаючих технологій та використанню альтернативних джерел енергії.

Метою статті є дослідити механізм формування та реалізації ефективної державної політики у сфері охорони довкілля, визначити напрямки наближення екологічного законодавства України до законодавства Європейського Союзу.

З метою проведення ефективної державної політики щодо охорони навколишнього природного середовища, забезпечення екологічної безпеки, раціонального використання і відтворення природних ресурсів в Україні діє загальнодержавна Програма формування національної екологічної мережі України на 2000 – 2015 рр., яка затверджена Законом України від 21 вересня 2000 р. [1]. З 2007 р. обговорювався Проект Стратегії національної екологічної політики України на період до 2020 р. [8]. Наразі цей проект у вигляді Закону було схвалено на засіданні Уряду 13 січня 2010 р. Зміни в екологічному оподаткуванні відбулись після ухвалення у грудні 2010 р. Податкового кодексу України.

З метою забезпечення підвищення ефективності використання паливно-енергетичних ресурсів і сприяння досягненню енергетичної незалежності України Кабінетом Міністрів України було ухвалено державну цільову економічну програму енергоефективності на 2010 – 2015 рр. від 1 березня 2010 р. № 243 [2]. Енергетичної незалежності передбачається досягти шляхом упровадження новітніх технологій виробництва та споживання енергетичних ресурсів, когенераційних технологій; використання теплової енергії сонця та геотермальної енергії; видобування та використання газу (метану) вугільних родовищ як альтернативного виду палива; виробництва та використання біопалива; розвитку вітроенергетики; модернізації газотранспортної системи, систем тепло- та водопостачання, теплових електростанцій; адаптації національного законодавства у сфері енергоефективності, енергозбереження та альтернативної енергетики до законодавства Європейського Союзу тощо.

Перспективи формування та реалізації національної екологічної політики в Україні на період до 2020 р. мають визначатись на основі принципів сталого

розвитку. Стратегія передбачає запровадження підходів концепції сталого розвитку, враховує сучасний стан навколишнього природного середовища, рівень розвитку економіки та соціальної сфери, технологій, суспільної свідомості, екологічної освіченості населення, необхідність удосконалення системи доступу до природних ресурсів [8].

Під егідою ООН для створення механізмів захисту від екологічних загроз на рівні міжнародного співробітництва ухвалено низку документів, серед яких: декларація “Порядок денний на ХХІ століття” на Конференції ООН з проблем довкілля та розвитку в Ріо-де-Жанейро у 1992 р.; Кіотський протокол, який встановлює зобов’язання розвинутих промислових країн стосовно обмеження рівнів викидів “парникових” газів з метою уникнення небезпечного порушення кліматичної системи на Конференції сторін Рамкової конвенції ООН у Кіото в 1997 р. [5]; “Декларація зі сталого розвитку” на самміті в Йоганнесбурзі у 2002 р.

На Конференції ООН в грудні 2007 р. на Балі з проблеми зміни клімату було прийнято рішення про початок роботи над угодою, яка має прийти на зміну Кіотському протоколу після завершення терміну його дії у 2012 р.

Під егідою ООН здійснюється робота із підготовки оціночних доповідей з питань глобальної безпеки на основі звітів, консультацій, обміну інформацією між організаціями в самій системі ООН та міжнародними організаціями.

Проблеми довкілля входять до основних пріоритетів політики і директив Євросоюзу. Сфера довкілля регулярно визнається одним з найбільш проблемних пунктів у процесі гармонізації законодавства, що зовсім не є дивним. Понад 200 екологічних директив різної складності мають бути впроваджені в країнах без жодних зауважень щодо змісту, і навіть переговори щодо процесу їх запровадження майже не дають простору для маневру. Міністерство з питань довкілля кожної країни має порівняти чинне національне законодавство з європейським, а потім привести свої закони у повну відповідність до вимог ЄС. Аби гарантувати, що законодавство ЄС буде не тільки інтегроване в національне, а й упроваджене та буде дотримуватися на практиці, процес дослідження включає оцінку інституційних, моніторингових, наглядових і комунікаційних потреб відповідних урядових установ.

Відносини Європейського Союзу та України мають сприяти подальшому зміцненню стратегічного партнерства [3]. У сфері охорони навколишнього середовища державна екологічна політика має бути спрямована на сприяння сталому розвитку, а саме: включення питань захисту навколишнього середовища до політики в інших сферах, зокрема в галузі промисловості, енергетики, транспорту, регіонального розвитку та сільського господарства; підвищення безпеки продуктів харчування для споживачів та спрощення торгівлі шляхом проведення реформ і модернізації санітарної і фітосанітарної сфери; ефективному використанні відновлювальних джерел енергії тощо.

Протягом 2009 р. до повітряного басейну, водних і земельних ресурсів країни потрапило 11,3 млн т небезпечних забруднювальних речовин, з яких 57 % припадає на шкідливі викиди в атмосферу, 40 % – у поверхневі водойми, 3 % – на небезпечні відходи, якими забруднюються земельні ресурси. У місцях видалення відходів зберігається 20,9 млн т відходів I – III класів небезпеки. У розрахунку на 1 км²

території країни припадає 11 т викинутих в атмосферу шкідливих речовин та 35 т відходів I – III класів небезпеки, наявних у місцях видалення.

Упровадження інновацій, які потребує економіка України [7], є недостатнім. В умовах кризи у 2008-2009 рр. воно значно зменшилось.

Таблиця 1

Інноваційна діяльність підприємств (млн м³)

<i>Роки</i>	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<i>Питома вага, %</i>										
Питома вага підприємств, що впроваджували інновації	14,8	14,3	14,6	11,5	10,0	8,2	10,0	11,5	10,8	10,7
Питома вага реалізованої інноваційної продукції в обсязі промислової	–	6,8	7,0	5,6	5,8	6,5	6,7	6,7	5,9	4,8

Протягом 2009 р. на охорону навколишнього природного середовища підприємствами, організаціями та установами було витрачено 11,1 млрд грн, з яких 72 % (8,0 млрд грн) – поточні витрати на охорону природи, пов’язані з експлуатацією і обслуговуванням засобів природоохоронного призначення, 23 % (2,5 млрд грн) – інвестиції в основний капітал, направлені на будівництво і реконструкцію природоохоронних об’єктів, придбання обладнання для реалізації заходів екологічного спрямування і 5 % (0,6 млрд грн) – витрати на капітальний ремонт природоохоронного обладнання. Переважну частину капітальних інвестицій і поточних витрат на охорону навколишнього природного середовища було спрямовано на очищення зворотних вод – 47 % до загального обсягу, а також на поводження з відходами та охорону атмосферного повітря і клімату – по 20 %.

Протягом 2009 р. [7] підприємствам, організаціям, установам за забруднення навколишнього природного середовища і порушення природоохоронного законодавства пред’явлено екологічних платежів на загальну суму 1209,6 млн грн, з них 58 % (702,2 млн грн) – збори за викиди в атмосферне повітря від стаціонарних та пересувних джерел, 34 % (408,5 млн грн) – збори за розміщення відходів та 7 % (88,0 млн грн) – збори за скиди забруднювальних речовин у водойми. Основними платниками зборів за забруднення навколишнього природного середовища були підприємства, які виробляють та розподіляють електроенергію, газ та воду (пред’явлено зборів на 45 % від сумарного обсягу по країні), добувної промисловості (21 %), металургійного виробництва та виробництва готових металевих виробів (16 %).

Енергетична стратегія України на період до 2030 р. [4] була ухвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 березня 2006 р. № 145-р. Стратегія розроблялася з урахуванням тенденцій геополітичного, макроекономічного, соціального і науково-технічного розвитку країни, що мають певні ризики

щодо визначення цих факторів. Реалізація Енергетичної стратегії має забезпечити перетворення України на впливового та активного учасника міжнародних відносин у сфері енергетики, зокрема через участь у міжнародних і міждержавних утвореннях та енергетичних проектах.

Європейський Союз планує підтримати Україну в екологічній сфері у розмірі 35 млн євро. Про це заявив голова відділу політики, преси та інформації Представництва ЄС в Україні Золтан Салай 1 червня 2010 р. Бенефіціаром програми стане Міністерство економіки України, яке розподілить отримані кошти у відповідності з цілями програми. Планується, що перші транші за програмою Україна одержить вже в 2011 р.

Основними суб'єктами імплементації екологічної політики ЄС є такі: Європейська Комісія – основний учасник процесу вироблення політики у сфері охорони навколишнього середовища; Рада ЄС; Європейський парламент; Європейське екологічне агентство; Суд ЄС.

З початку XXI ст. європейська політика в галузі змін клімату була зосереджена на заходах зі скорочення шкідливих викидів і намаганні переконати міжнародних партнерів підписати Кіотський протокол. Однак глобальні кліматичні виклики спонукали політиків Євросоюзу до прийняття в червні 2007 р. першого програмного документу – Зеленої книги “Адаптація до зміни клімату в Європі – варіанти дій ЄС”. Політику ЄС у сфері захисту навколишнього середовища фінансують держави-члени.

Посилення екологічних стандартів, зростаюча вартість пального спонукають індустрію розвинутих країн переорієнтовувати свої виробництва на екоінноваційний режим. Зменшення витрат пального і викидів вуглекислого газу – саме цим аспектам приділяється головна увага під час розробки нових моделей в автомобільній промисловості [9]. Тенденції нових екологічних стратегій призводять до кардинального переформатування національних виробництв, модернізації їх структури.

Зростання відкритості національної економіки останніми роками зумовило посилення впливу особливостей участі України в міжнародному поділі праці на економічні та соціальні процеси в Україні в цілому, формування відповідної моделі соціально-економічного розвитку. Політичні та економічні процеси, які відбувалися в Україні протягом 2005 – 2009 рр., продемонстрували високий ступінь залежності національного економічного розвитку від світових економічних тенденцій [10].

Зважаючи на значний рівень експортної орієнтації української економіки та макроекономічну динаміку в цілому, базові галузі промисловості виявилися також залежними від коливань кон'юнктури на світових ринках і такими, що мають надто високу чутливість до явищ світової фінансової кризи.

Унаслідок нерозвиненості внутрішнього ринку, застарілої технологічної бази, надмірної енергомісткості продукції і низької платоспроможності вітчизняних підприємств українська економіка дедалі більше відстає від провідних економік світу, зберігає експортно-сировинну орієнтованість, частка високотехнологічної продукції не перевищує 3-4 %.

Сучасні особливості включення України до міжнародного поділу праці не відповідають національним інтересам і залишають нашу державу на узбіччі

світового прогресу. Динамічне економічне зростання не лише не поліпшило становища, але і сприяло закріпленню неефективної структури зовнішньої торгівлі.

Лейтмотивом політики щодо здобуття Україною гідного місця в системі міжнародного поділу праці має стати диверсифікація галузевої та географічної структури експорту продукції, якісне покращання результатів науково-технічної співпраці й ефективне впровадження їх у виробництво. У довгостроковій перспективі така політика можлива лише на підґрунті структурних зрушень у національній економіці в цілому, оволодіння якісно новими чинниками конкурентноспроможності.

Процес уходження України до Світового співтовариства потребує впровадження узгодженої експортної стратегії як цілеспрямованої системи дій держави на внутрішньому та зовнішніх ринках, що орієнтовані на забезпечення сталого розвитку та вдосконалення структури вітчизняного екологічно безпечного експорту.

Ефективна гео економічна стратегія екологічної України повинна формуватись на основі таких фундаментальних принципів: обґрунтованість, прозорість, адекватність, логічність тощо. Щоб бути ефективною, стратегія повинна формуватись відповідно до комплексу критеріїв і наближенні екологічного законодавства України до законодавства Європейського Союзу.

Ефективна гео економічна стратегія екологічної політики повинна враховувати одержані країною переваги від глобалізації, запобігати екологічним загрозам, враховувати особливості трансформаційного етапу України, мати чітко визначені принципи, критерії та цілі стратегії держави в зовнішньоекономічній сфері. Заходи гео економічної тактики повинні бути спрямовані на підвищення конкурентноспроможності країни. Українська економіка має стати конкурентноспроможною завдяки впровадженню екологічних інновацій у підприємницькій діяльності.

Перспективними напрямками розвитку НВДЕ в Україні є: біоенергетика, видобуток та утилізація шахтного метану, використання вторинних енергетичних ресурсів (ВЕР), позабалансових покладів вуглеводнів, вітрової і сонячної енергії, теплової енергії доквілля, освоєння економічно доцільного потенціалу гідроенергетики малих річок України. На базі відновлювальних джерел вагомий розвиток отримують технології одержання як теплової, так і електричної енергії.

Проблеми подальшого розвитку сонячної енергетики полягають у необхідності вдосконалення існуючої техніки і технологій, у розробці нових матеріалів, у тому числі для автономних систем електропостачання, гарячого водопостачання та опалення для житлових і промислових будівель, які на сьогодні інтенсивно впроваджуються в усьому світі.

Література:

1. Закон України “Про загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000 – 2015 роки”. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>

2. Постанова Кабінету Міністрів України “Державна цільова економічна програма енергоефективності на 2010 – 2015 роки” від 1 березня 2010 р. № 243. –

Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=243-2010-%EF>.

3. Розпорядження Кабінету Міністрів України / План дій: Україна-Європейський Союз “Європейська політика сусідства”. Міжнародний документ від 12 лютого 2005 р. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_693.

4. Розпорядження Кабінету Міністрів України “Енергетична стратегія України на період до 2030 року” від 15 березня 2006 р. № 145-р. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=145-2006-%F0>.

5. Кіотський протокол до Рамкової конвенції Організації Об’єднаних Націй про зміну клімату // Верховна Рада України. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_801&p=1218440829438817

6. *Малиш Н. А.* Національна екологічна політика у світовій системі захисту довкілля / Н. А. Малиш // Довкілля 2010 : міжнар. наук.-практ. конф. Міжнар. екологіч. форуму “Національна екологічна політика в контексті європейської інтеграції”, Київ, 27 жовтня 2010 р. – К. : Центр екологіч. освіти та інформ., 2010. – С. 21–25.

7. Матеріали офіційного сайту Державного комітет статистики. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2010>.

8. Проект Стратегії національної екологічної політики України на період до 2020 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2007 р. № 880-р. – Режим доступу : <http://www.gdo.kiev.ua/files/db.php?god=2007&st=2961>

9. Стратегія екологічної безпеки України у контексті міжнародного досвіду / Національний інститут стратегічних досліджень. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/Monitor/Jul08/21.htm>

10. Україна в 2005 – 2009 рр. : стратегічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку : [монографія]. – Р.4. Економічний розвиток України. – К., 2009.

Надійшла до редколегії 19.01.2011 р.