

Дмитро ЯКУШЕВ

*Національна академія державного управління
при Президентіві України*

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ КОНЦЕПЦІЇ СТАЛОГО РОЗВИТКУ

Розглядаються тенденції екологічної політики в Україні в аспекті управління сталим розвитком. Наводиться міжнародний досвід у даній сфері та визначаються основні напрями забезпечення екологічного розвитку в процесі децентралізації. Розглядаються існуючі проблемні питання у вітчизняній екологічній політиці та природоохоронній діяльності, пропонується врахування екологічної складової частини сталого розвитку під час подальшого реформування влади шляхом запровадження механізму ефективного вирішення екологічних проблем територіальними громадами.

Ключові слова: екологічна політика, сталий розвиток, екологічна безпека, стратегічна екологічна оцінка.

Dmytro Yakushev. Modern trends in environmental policy in Ukraine in the context of sustainable development concept

Tendencies of environmental policy in Ukraine in terms of the sustainable development management are considered. The international experience in this sphere is described and the main directions of ensuring environmental development in the decentralization process are determined. Current issues in national environmental policies and environmental activities are examined, taking into account the environmental component of sustainable development during the further authority reforming by introducing a mechanism for the effective solution of the territorial communities' problems is offered.

Key words: environmental policy, sustainable development, environmental safety, strategic environmental assessment.

Екологічна політика держави передбачає комплекс заходів, спрямованих на охорону навколишнього природного середовища. На загальнонаціональному рівні екологічна політика є одним із важливих напрямів, як внутрішньої, так і зовнішньої політики держави, пов'язаним з відтворенням природних ресурсів і забезпеченням стабільності природоохоронної системи, а також динамічності її розвитку.

Досвід передових країн свідчить, що ефективне управління природоохоронною діяльністю дає можливість для подальшого соціально-економічного розвитку з мінімальним впливом на навколишнє природне середовище. Пропонується розглянути проблемні питання у вітчизняній екологічній політиці та світовий досвід природоохоронної діяльності для ефективного вирішення екологічних проблем територіальними громадами.

Науковці Національного інституту стратегічних досліджень екологічну політику формують як організаційну та регулятивно-контрольну діяльність суспільства і держави, спрямовану на охорону, невиснажливе використання та відтворення природних ресурсів, оздоровлення довкілля, ефективне поєднання функцій природокористування та охорони природи, забезпечення норм екологічної безпеки [3].

Згідно із законом України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» метою національної екологічної політики є стабілізація і поліпшення стану навколишнього природного середовища України шляхом інтеграції екологічної політики до соціально-економічного розвитку України для гарантування екологічно безпечного природного середовища для життя і здоров'я населення, впровадження екологічно збалансованої системи природокористування та збереження природних екосистем [1].

Передовий досвід розвинутих держав щодо інтеграції екологічної політики в усі галузі економіки та вдосконалення системи інтегрованого екологічного управління демонструє те, що сталий розвиток держави неможливий без екологічного складника [2].

Сучасні тенденції, стратегічні засади та перспективні напрями сталого розвитку України в глобальному середовищі на основі аналізу й оцінки новітніх наукових концепцій господарювання в контексті світових господарських домінант відповідно до наявного стратегічного потенціалу держави [5] визначено Інститутом економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України під керівництвом Б. Є. Патона.

Ефективне управління природоохоронною діяльністю дає можливість для соціально-економічного розвитку держави без погіршення стану довкілля. Вибір найбільш ефективних шляхів державного регулювання у сфері охорони навколишнього природного середовища є одним з актуальних напрямів під час проведення вітчизняних реформ.

Екологічна політика держави враховує активність й інших суспільних інститутів, перебуваючи з ними в тісній співпраці. Проте кінцевий результат державної екологічної політики досягається завдяки діяльності не тільки держави та її інститутів, але й інших суб'єктів, діяльність яких спрямована на екологічну безпеку в межах діючого законодавства. Але існуюча на сьогодні нормативно-правова база вирішення екологічних проблем, що регламентується Законом України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» [6], не відповідає вимогам часу.

Мета статті – визначити проблеми реалізації екологічної політики в Україні для забезпечення сталого розвитку територіальної громади.

Європейський напрям розвитку соціально-економічної сфери дає можливість Україні перейти на якісно новий рівень. Інтеграція нашої держави до європейських політичних та економічних структур стала одним із головних зовнішньополітичних пріоритетів. У процесі інтеграції наша держава набуде розвитку певного рівня, у тому числі у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Обов'язок кожного громадянина України не заподіювати шкоди природі та відшкодовувати завдані збитки регламентований ст. 66 Конституції України. Поліпшення стану навколишнього природного середовища, забезпечення екологічної безпеки людини і раціональне використання природних ресурсів – основні положення головного закону України.

Україна в спадщину від Радянського Союзу одержала економічно розвинуті підприємства, але вони були створені на основі командно-адміністративної системи господарювання. В умовах інтенсивної індустріалізації питання охорони навколишнього середовища не було першочерговим. Рівень техногенного навантаження на природне середовище в Україні був у декілька разів вищим за аналогічні середньоєвропейські показники. Обсяг енергетичних витрат у пострадянських технологічних процесах у декілька разів перевищував рівень використання провідних технологій.

Для вирішення екологічних проблем в Україні застосовуються економічні механізми, але впровадження природоохоронних заходів у межах територіальної одиниці у більшості випадків не дає ефективного результату. Як свідчить практика, значні екологічні проблемні питання частіше є регіонального масштабу і територіальна громада не в змозі вирішити їх самостійно. Регіональні представництва виконавчої влади розглядають питання природоохоронного значення в розрізі економічного складника, тому більшість екологічних проблемних питань лишаються не вирішеними.

Удосконалення державної екологічної політики у своїй основі повинно містити конкретні цілі, завдання й напрями розвитку. Розробка стратегічних планів,

формування та реалізація проектів екологічного розвитку, впровадження моделі проектно-орієнтованого управління є найбільш оптимальними підходами, на нашу думку, до переформатування вітчизняної екологічної політики. У міру зростання екологічних проблем, які набули характеру екологічної кризи, усе частіше можна почути про необхідність проведення зваженої екологічної політики, тобто необхідність спрямовувати людську діяльність відповідно до можливостей природи за участю держави з метою збереження екологічної рівноваги.

Сьогодні екологічні проблеми набули глобального характеру. Це обумовлено тим, що під час планування та реалізації технічного прогресу не були взяті до уваги екологічні основи людського життя та навколишнього середовища. Тому майже всі країни, особливо ті, які є економічно розвиненими, прагнуть сформулювати свою екологічну політику, відрегулювати планове використання природних ресурсів і забезпечити фінансові ресурси для їх відновлення.

Одним з інструментів реалізації національної екологічної політики є оцінювання впливу стратегій, програм, планів на стан навколишнього природного середовища, що передбачає удосконалення екологічного законодавства в частині застосування стратегічної екологічної оцінки як обов'язкового інструменту стратегічного планування розвитку соціально-економічної політики на національному, регіональному та місцевому рівнях. Посилення соціально-економічного розвитку Центральноєвропейського та Східноєвропейського регіонів робить стратегічну екологічну оцінку важливим інструментом оцінювання впливу на навколишнє природне середовище, зокрема у транскордонному контексті [4].

Реалізація екологічної політики потребує ефективного функціонування системи законодавства у сфері охорони навколишнього природного середовища, спрямованого на досягнення національних пріоритетів. Основними вимогами до такого законодавства є його відповідність Конституції України, наближення до відповідних директив Європейського Союзу (ЄС), забезпечення впровадження багатосторонніх екологічних угод (конвенцій, протоколів тощо), стороною яких є Україна, соціальна прийнятність, реалістичність, економічна ефективність. Законодавство має сприяти гнучкому застосуванню відповідних економічних інструментів для стимулювання впровадження інноваційних екологічних технологій, розв'язанню екологічних проблем на місцевому рівні.

В основі екологічної політики розвинутих країн лежить концепція сталого розвитку, що є рушійною силою гармонізації стосунків людини та навколишнього середовища. Проблема сталого розвитку – найбільш актуальна в сучасному світі, нею опікуються світові лідери, їй присвячені сотні урядових і міжурядових програм, вона багато років стоїть на порядку денному найвпливовіших міжнародних організацій [8]. Усвідомлене обмеження на споживання природних ресурсів є основною умовою для подальшого розвитку не тільки окремої держави, а й людства в цілому. Концепція вдосконалення вітчизняної екологічної політики в розрізі намічених реформ повинна базуватися на методологічних засадах гармонійного поєднання стратегічного та портфельного управління з урахуванням досвіду східноєвропейських країн, членів ЄС. Україна обрала європейський вектор розвитку, тож зазначимо основні принципи ЄС щодо екологічної політики в концепції сталого розвитку.

Встановлення єдиних стандартів природоохоронної діяльності держав-членів є основою екологічної політики ЄС. Екологічні закони держав ЄС ґрунтуються на внутрішніх пріоритетах країни та обмежені заданим рівнем охорони довкілля.

Короткострокові, середньострокові програми та стратегічні програмні документи відображають напрями вирішення проблемних питань у сфері охорони навколишнього середовища ЄС. Короткострокові програми дій встановлюють більш конкретні завдання, у тому числі щодо законодавчих актів у галузі охорони навколишнього середовища та в ширшому контексті – стратегій екологічної політики.

Останніми роками можна спостерігати поступовий процес комплексного підходу європейців до вирішення екологічних питань. ЄС почав свою екологічну політику з амбітних програм щодо охорони навколишнього середовища, які містили багато елементів сучасних ідей щодо сталого розвитку. Найбільш важливі цілі: запобігання, скорочення і обмеження екологічного збитку; збереження екологічної рівноваги; раціональне використання природних ресурсів.

Спочатку ЄС мав власні екологічні обґрунтування щодо подальшого розвитку, зумовлюючи внутрішні цілі ринку. Ці цілі мали оптимістичний характер щодо можливості кардинально змінити політику, але трохи згодом це стало розчаруванням. З часом було запропоновано новий підхід до визначення цілей якості навколишнього середовища. Науково-дослідна діяльність щодо причин забруднення, складу забруднюючих речовин та критеріїв екологічних цілей стала в основі наступних кроків. Результатом цього процесу було визначення якості продукції з урахуванням екологічних норм та захист окремих компонентів навколишнього середовища (вода, повітря, ґрунт тощо).

Значну увагу приділено охороні вод та поводженню з відходами, також запропоновано заходи для контролю за викидами в атмосферне повітря. Формування екологічної політики ЄС мало критичну оцінку практичного успіху початкового періоду.

Потенційні ризики і вигоди від екологічної політики були з'ясовані. Проблема зв'язку між внутрішнім ринком і екологічною політикою стала ключовим фактором для подальшої діяльності в цьому напрямі. На наступному етапі були сформульовані граничні значення викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря з метою встановлення більш ефективних фільтрів на джерелах викидів.

Стратегія сталого розвитку, сформульована в 1980 р. щодо запобігання утворення відходів, ефективного використання ресурсів і комплексних екологічних технологій, стала однією з наступних цілей ЄС. Значно вплинула на формування екологічної політики Німеччина. Унаслідок обговорення питання про економічну доцільність збереження лісів під тиском Зеленої партії німецький уряд ухвалив рішення про політику чистого повітря, що вимагало скорочення викидів від установок для спалювання сміття. На формування екологічної політики також вплинув успішний досвід інших країн, а саме: нідерландське стратегічне екологічне планування, британське встановлення цілей якості довкілля, реформа політики хімічних речовин у скандинавських країнах. Європейська екологічна політика надає приклади гармонізації цілей внутрішнього ринку і захисту навколишнього середовища, при цьому узгодження екологічних стандартів відбувається на найвищому рівні влади.

У подальшому удосконалювалися підходи до формування екологічної політики: визнавалися недоліки в галузі якості виробленої продукції, зменшувалася кількість викидів, вирішувалися проблеми транскордонного забруднення навколишнього середовища. Крім того, запропоновано комплексний підхід до зменшення енергії та матеріальних витрат, впровадження закритих циклів з метою зведення до мінімуму промислових відходів. Систематично контролюється стан навколишнього середовища (вода, повітря і ґрунт), включаючи оцінювання можливих екологічних проблем.

Після аналізу впливу стратегічних галузей економіки на навколишнє середовище була впроваджена система стимулів на основі таких інструментів, як податки та субсидії. Це було перше зобов'язання щодо стратегічної переорієнтації екологічної політики в ЄС.

Після проведення ряду перетворень екологічна політика вже сприймалася як складова частина економічних рішень. Сталий розвиток поступово став нормою, були визначені виграшні ситуації, коли як екологічні, так і економічні цілі могли б отримати вигоду. Сталий розвиток став інструментом для поліпшення стану довкілля, соціальної ефективності та конкурентоспроможності одночасно.

У кінці ХХ ст. на європейському рівні з'явилася значна кількість громадських

організацій з охорони навколишнього середовища, що стало причиною збільшення громадського неспокою щодо проблемних питань у сфері навколишнього середовища та впливу «зелених» організацій і партій.

Інтеграція екологічної політики і сталий розвиток стали ключовими елементами стратегічних документів ЄС. Наступний крок ЄС у вирішенні екологічних питань полягав у зменшенні двоокису вуглецю в процесі виробництва, але зустрів значний опір з боку держав-членів. Тож був упроваджений перехідний період щодо екологічного оподаткування. Країнам-членам ЄС запропоновано визначити ключові проблеми своїх секторів економіки, щоб визначити цілі та сформулювати напрямки подальшої екологічної діяльності. Таким чином, досягнуто певного результату щодо нового цільового орієнтованого законодавства, що встановлювало максимальні показники викидів для основних забруднювачів, але за державами-членами ЄС залишався вибір, як домогтися бажаного зниження. Спільні підходи до розвитку промисловості, більш широке застосування стандартизації екологічного управління, добровільні угоди, співпраця з експертами держав-членів займають пріоритетне місце в політичному порядку ЄС. Європейське співтовариство у своїх політичних документах взяло на себе зобов'язання щодо збереження, захисту і поліпшення якості навколишнього середовища та збереження здоров'я людини.

Загальна екологічна політика країн Європи базується на схожості багатьох екологічних проблем, обов'язковості спільно прийнятих рішень, єдиних заходах щодо боротьби із забрудненням і узгодженій позиції на міжнародних переговорах. Від політики ліквідації наслідків забруднення Європа перейшла до їх попередження.

Соціально-економічний розвиток України в процесі децентралізації дозволяє перейти на ефективну модель сталого розвитку. Сьогодні, коли з'являється все більше ознак екологічної кризи в Україні, вдала екологічна політика має стати одним із провідних напрямів діяльності держави. Система політичних, законодавчих, виконавчих, судових заходів, що проводяться в межах екологічної політики, повинна сприяти пріоритетному вирішенню проблем навколишнього природного середовища. Екологічна політика в плані стратегічних орієнтирів має бути однією з основних у контексті проведення запланованих реформ.

Масштабні реформи і структурні перетворення в Україні передбачені на найближчі роки. Але екологічна ситуація до цього дня залишалася без належної уваги з боку держави. Сьогодні усвідомлення екологічних проблем і масштабу можливої катастрофи вимагає нового мислення і нового ставлення до того, що відбувається. Запобігти катастрофі можна лише спільними зусиллями державної влади, органи місцевого самоврядування, бізнесу та громадськості. Альтернативою такому розвитку подій є концепція екологічно збалансованого сталого розвитку. Вона є водночас теорією, методологією і значною частиною практики, яка реалізується в десятках країн і дає вражаючі результати, особливо стосовно поліпшення людського розвитку [7].

Для забезпечення належного екологічного стану актуальним залишається питання застосування механізмів проектно-орієнтованого управління. На сьогодні в Україні регулювання природокористування здійснюється за допомогою механізму адміністративно-правових форм управління через систему нормативно-технічних документів. Найважливішими з них є екологічні нормативи, правила і стандарти, які розробляються на основі природоохоронного законодавства з урахуванням екологічних, санітарно-гігієнічних, технічних і економічних вимог. Стандарти якості природного середовища – єдині вимоги, правила і нормативи, що відповідають сучасному рівню науково-технічного прогресу і висуваються до організацій з метою охорони природи на основі правильного співвідношення екологічних і економічних інтересів.

Отже, концепція екологічної політики безперервно розвивається, виявляючи нові рішення природоохоронних проблем, як у розвинутих країнах, так і в країнах, що

розвиваються. За останні два роки в Україні відбулися вагомні політичні зміни з усвідомленням політичною елітою неминучої децентралізації влади. Результатом проведення реформ, які відбуваються в Україні, повинно стати поліпшення соціально-економічних умов громадян, у тому числі й забезпечення екологічного розвитку. Під час подальшого реформування вітчизняні владні інститути мають розробити дієвий механізм сталого розвитку країни з урахуванням екологічного складника. А це залежить не стільки від формулювання на папері тієї чи іншої економічної політики, скільки від ефективного використання соціального капіталу на методологічних засадах проектного та програмного управління розвитком.

Список використаних джерел / List of references

1. **Про Основні** засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року : Закон України від 21 груд. 2010 р. № 2818-VI // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 3 [Pro Osnovni zasady (strategiiu) derzhavnoi ekolohichnoi polityky Ukrainy na period do 2020 roku : Zakon Ukrainy vid 21 hrud. 2010 r. № 2818-VI // Ofits. visn. Ukrainy. – 2011. – № 3].

2. **Бондар О. І.** Сучасний стан та перспективи розвитку української системи технічного регулювання в галузі охорони навколишнього природного середовища, екологічної безпеки та раціонального використання природних ресурсів / О. І. Бондар, В. Є. Барановська, С. В. Берзіна // Екологічні науки : наук.-практ. журн. / голов. ред. О. І. Бондар. – Київ : ДЕА, 2012. – № 2. – С. 68 – 77 [Bondar O. I. Suchasnyi stan ta perspektivy rozvytku ukrainської systemy tekhnichnoho rehuliuвання v haluzi okhorony navkolyshnoho pryrodnoho seredovyscha, ekolohichnoi bezpeky ta ratsionalnoho vykorystannia pryrodnykh resursiv / O. I. Bondar, V. Ye. Baranovska, S. V. Berzina // Ekolohichni nauky : nauk.-prakt. zhurn. / holov. red. O. I. Bondar. – Kyiv : DEA, 2012. – № 2. – S. 68 – 77].

3. **Від практики** реалізації природоохоронних заходів до екологічної політики в Україні: шляхи і проблеми / В. Г. Потапенко [та ін.] ; за ред. Ю. М. Скалецького, В. Г. Потапенко. – Київ : НІСД, 2011. – 31 с. [Vid praktyky realizatsii pryrodookhoronnykh zakhodiv do ekolohichnoi polityky v Ukraini: shliakhy i problemy / V. H. Potapenko [ta in.] ; za red. Yu. M. Skaletskoho, V. H. Potapenko. – Kyiv : NISD, 2011. – 31 s.].

4. **Марушевський Г. Б.** Стратегічна екологічна оцінка : навч. посіб. з компакт-диск / Г. Б. Марушевський. – Київ : К.І.С., 2014. – 88 с. [Marushevskiy H. B. Stratehichna ekolohichna otsinka : navch. posib. z kompakt-dyskom / H. B. Marushevskiy. – Kyiv : K.I.S., 2014. – 88 s.].

5. **Національна парадигма** сталого розвитку України / за заг. ред. Б. Є. Патона. – Київ : Ін-т економіки природокористування та сталого розв. Нац. акад. наук України, 2012. – 72 с. [Natsionalna paradyhma staloho rozvytku Ukrainy / za zah. red. B. Ye. Patona. – Kyiv : In-t ekonomiky pryrodokorystuvannia ta staloho rozv. Nats. akad. nauk Ukrainy, 2012. – 72 s.].

6. **Про державне** прогнозування та розроблення програм економічного та соціального розвитку України : Закон України від 23 берез. 2000 р. № 1602-III. – Режим доступу : www.zakon.rada.gov.ua [Pro derzhavne prohnozuvannia ta rozroblennia proham ekonomichnoho ta sotsialnoho rozvytku Ukrainy : Zakon Ukrainy vid 23 berez. 2000 r. № 1602-III. – Rezhym dostupu : www.zakon.rada.gov.ua].

7. **Системний** аналіз сталого розвитку : навч. посіб. для магістрів галузі знань «Управління та адміністрування» / В. П. Бех [та ін.] ; за заг. ред. В. П. Беха, М. В. Туленкова / М-во освіти і науки України, Нац. пед. ун-т ім. М. П. Драгоманова. – Київ : МП Леся, 2015. – 512 с. [Systemnyi analiz staloho rozvytku : navch. posib. dlia mahistriv haluzi znan «Upravlinnia ta administruvannia» / V. P. Bekh [ta in.] ; za zah. red. V. P. Bekha, M. V. Tulenkova / M-vo osvity i nauky Ukrainy, Nats. ped. un-t im. M. P. Drahomanova. – Kyiv : MP Lesia, 2015. – 512 s.].

8. **Сталий** розвиток суспільства : навч. посіб. / А. Садовенко, Л. Масловська, В. Серєда, Т. Тимочко. – 2 вид. – Київ, 2011. – 392 с. [Stalyi rozvytok suspilstva : navch. posib. / A. Sadovenko, L. Maslovska, V. Sereda, T. Tymochko. – 2 vyd. – Kyiv, 2011. – 392 s.].

Надійшла до редколегії 21.09.16