

УДК 351.777:504.05:628.47(477)

С. Криштанович

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ПРОЦЕСОМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ГІРСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ ЗАХІДНОГО РЕГІОНУ УКРАЇНИ

Проаналізовано сучасний стан екологічної безпеки гірських територій Західного регіону України. Висвітлено існуючі проблеми та шляхи їх вирішення. Розкрито механізми державного управління процесом забезпечення екологічної безпеки цих територій.

Ключові слова: державне управління, гірські території, екологічна політика держави, екологічна безпека, регіон, Україна.

Державне управління процесом забезпечення екологічної безпеки країни на сучасному етапі привертає все більшої уваги спеціалістів різних галузей, політиків, учених та громадськості. Причина такої підвищеної уваги полягає в тому, що від ефективності екологічного управління залежить, наскільки стан навколишнього природного середовища відповідає нормам і вимогам, які передбачено законодавством України та міжнародним законодавством для безпечного життя і здоров'я населення.

Дослідження питань екологічної безпеки навколишнього природного середовища проводили Р. Білик, М. Бринчук, О. Величко, С. Дорогунцов, О. Заржицький, Ю. Єгоров, Д. Зеркалов, С. Івановський, В. Костицький, В. Кравців, С. Митрофанський, П. Самольотов, Ю. Стадницький, Г. Мороз, М. Хвесик, Є. Хлобистов, О. Шаблій та ін. Водночас питання державного управління забезпеченням екологічної безпеки гірських територій Західного регіону України досліджено недостатньо.

Метою статті є узагальнення існуючих проблем екологічної безпеки гірських територій Західного регіону України та шляхів підвищення ефективності механізмів державного управління у цій сфері.

Серед проблем державного управління гірськими територіями України проблема забезпечення екологічної безпеки гірських територій Західного регіону посідає особливе місце. Вона свідчить про відсутність системного підходу до вирішення питань екологічної безпеки цих територій, недоліки у формуванні та реалізації державної гірської політики, а також координації у вирішенні питань екологічної безпеки в діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування [1].

Доцільно зазначити, що саме територія Українських Карпат є одним із найбільш екологічно вразливих регіонів Європи. Серед основних причин ускладнення екологічної ситуації в гірських територіях, по-перше, була зміна структури лісів – нерациональне вирубування, зокрема суцільне на гірських схилах (стрімкістю більше 20 градусів), та неефективне лісокористування, які призвели до послаблення традиційної захисної функції лісу, тривалішим стало їх природне відновлення. Зменшення лісистості території у гірських ландшафтах до 50 – 60% становить на сьогодні загрозову екологічну небезпеку [2].

По-друге, надмірне вирубування гірських лісів, порушення їхньої структури та загальної структури рослинного покриву гірських ландшафтів, незадовільне впровадження прогресивних методів заготівлі деревини в горах, недотримання правил експлуатації лісосік знизило гідрологічну ємність природних екосистем і призвело до

порушення гідрологічного режиму та розвитку ерозійних процесів у водозборах і було визначальною причиною розвитку паводків і повеней [3]. Цьому також сприяли порушені заплави річок, забудованих, спрямлених та одамбованих, невикористання старих методів захисту річок та неефективність наявних захисних систем. У декілька разів посилили руйнівну силу водної стихії купи сміття по берегах і у воді.

Унаслідок цього, після інтенсивних опадів протягом 1998, 2008 і 2010 рр., у басейнах Дністра, Пруту та Сірету відбувся катастрофічний підйом рівня води, що призводив до підтоплення та затоплення територій Львівської, Івано-Франківської, Чернівецької і Закарпатської областей. Виводились із ладу не тільки функціонуючі об'єкти, а також ті, що лише були відновлені чи споруджені. Основні перешкоди та бар'єри щодо забезпечення протиповодкових заходів були пов'язані із браком державного фінансування (державні програми часто фінансуються лише на 10–15% від потреб чи від того, що передбачено у бюджеті) та браком інвестицій у водне господарство країни [4].

По-третє, низку негативних екологічних наслідків зумовила інтенсивно-техногенна система ведення сільськогосподарського виробництва на гірських територіях. Надмірне розорювання гірських схилів, перевипас худоби, безсистемне прокладання доріг, використання різноманітних пестицидів, що містять токсичні речовини і важкі метали (тоді як ртуть, мідь, залізо тощо), призвели до масштабних серозійних процесів, забрудненості та деградації гірських ландшафтів, втрати родючості ґрунтів, зниження саморегулюючої здатності агросистеми, а відповідно – її екологічної стійкості [5].

По-четверте, для будь-якої території є екологічна межа щодо використання рекреаційних ресурсів. Але розміщення і місткість рекреаційних об'єктів гірських територій не завжди враховували їх фізико-географічні особливості, а фактичне рекреаційне навантаження на ландшафт перевищувало норми їх природної рекреаційної місткості [6].

По-п'яте, неконтрольований розвиток туризму в гірських територіях (як організованого, так і “дикого”) і пов'язане з цим розширення інфраструктури, що відбувається стихійно, також становили суттєву загрозу екологічній безпеці природі і місцевому населенню. Згідно із прогнозами ВТО, об'єми міжнародного туризму в наступні двадцять років зростуть утричі. Відповідно, збільшиться й екологічна загроза [7].

Таким чином, деградація екосистем гірських територій була викликана насамперед незбалансованим розвитком гірських територій. На сьогодні антропогенний тиск у гірських територіях Івано-Франківської та Львівської областей досягнув критичної межі. Нераціональна антропогенна діяльність призвела до порушення багатовікової динамічної рівноваги екосистеми гірських територій. Такий стан поглиблює негативний вплив на навколишнє середовище і завдає величезних економічних збитків. Якщо не вжити кардинальних заходів щодо захисту природи і раціонального використання ресурсного потенціалу, то екологічна і соціальна безпека населення буде під загрозою [8].

Об'єктивний аналіз причин і джерел погіршення екологічного стану гірських територій допоміг визначити основні напрямки діяльності органів державного управління щодо екологічної безпеки населення. Враховуючи природно-ресурсний потенціал гірських територій, їх розвиток повинен здійснюватись таким шляхом, щоб економічне зростання не суперечило збереженню та поліпшенню якості довкілля і сприяло раціональному використанню природних ресурсів, збереженню та відтворенню ландшафтного і біологічного різноманіття. Головні завдання органів державного управління полягають у створенні організаційних, нормативно-правових та економічних

механізмів забезпечення позитивних зрушень соціально-екологічної безпеки населення гірських територій. Це передбачає необхідність впровадження комплексного підходу до створення умов для соціально, економічно і екологічно збалансованого розвитку гірських територій.

Для реалізації визначених завдань важливе значення набуває застосування державно-правового механізму екологічного управління, який є системою функціонування екологічного управління. Ця система складається з трьох груп засобів: правові засоби – екологічне право і законодавство; інституційні засоби – система державних органів управління; функціональні засоби – система функцій управління (зміст управління) [9].

Значну роль у реалізації екологічної безпеки гірських територій має певне коригування місцевих екологічних програм та пошук додаткових джерел фінансування запланованих заходів. Пріоритетом за цього має залишатись задеклароване Концепцією національної екологічної політики України на період до 2020 р. утвердження системи заходів із охорони навколишнього середовища як інтегрованого фактора соціально-економічного розвитку та екологічно збалансованої системи природокористування [10]. Напрямами екологічної політики на місцевому рівні мають бути: недопущення впливу господарської та іншої діяльності на природне середовище без урахування вимог екологічної безпеки; посилення економічних методів регулювання, запровадження систем екологічного менеджменту і маркетингу; матеріальна відповідальність за прямий чи опосередкований вплив господарської діяльності (або бездіяльності) на екологічний стан; переорієнтація екологічної політики не стільки на ліквідацію негативних екологічних наслідків, скільки на їхнє попередження; запобігання та прогнозування найбільших екологічних ризиків; посилення екологічного контролю, зокрема громадського; залучення до спільної реалізації екологічних заходів широкого кола зацікавлених сторін, різних верств населення [11].

Тільки за умов дотримання таких напрямів діяльності у сфері екологічної політики, навіть при скороченні їх фінансового забезпечення, можна буде забезпечувати екологічну безпеку гірських територій та їх населення. З метою проведення ефективної і цілеспрямованої діяльності щодо організації і координації заходів з охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання і відтворення природних ресурсів розробляються і приймаються державні цільові, міждержавні, регіональні, місцеві та інші територіальні програми [12]. Одночасно органам державного управління із залученням громадських організацій потрібно провести ревізію вже прийнятих програм (національних, державних, урядових, галузевих, обласних тощо), зокрема в екологічній сфері, анулювати ті з них, які є пропагандистськими, а не управлінськими документами.

Упорядкована державна політика екологічної безпеки гірських територій вимагає забезпечення стабільності й передбачуваності організованої діяльності. Тому вона має базуватися на таких принципах:

- пріоритет екологічних інтересів, взаємна відповідальність населення гірських територій та держави для забезпечення екологічної безпеки;
- пріоритет конституційних прав і свобод громадян при здійсненні діяльності із забезпечення екологічної та природно-техногенної безпеки;
- дотримання інтересів гірських територій щодо розвитку технологій та впровадження інновацій суб'єктами господарювання;

- визначення загроз інтересам місцевого населення, що призводять до зниження рівня екологічної безпеки;
- оцінка імовірності, ступеня впливу та контрольованості екологічних загроз, виділення факторів ризику й агресивних факторів;
- проведення моніторингу і на його основі системного аналізу всіх компонентів екологічної безпеки гірських територій;
- формування інституційної трансформації, що сприятиме підвищенню рівня екологічної безпеки гірських територій на засадах їх сталого розвитку;
- законність, адекватність державно-управлінських заходів забезпечення екологічної та природно-техногенної безпеки реальним і потенційним загрозам;
- комплексне й достатнє використання сил і засобів, забезпечення системної цілісності екологічних заходів [13].

Регіональна влада у співпраці з органами місцевого самоврядування повинна активніше розробляти і впроваджувати заходи щодо покращення екологічної ситуації і захисту цінної екосистеми гірських територій. Для більш чіткого формулювання основних завдань стратегії екологічної безпеки гірських територій необхідно враховувати мінімальні витрати природних ресурсів, обґрунтовані життєві потреби місцевого населення, можливу загрозу природному середовищу. Стратегія екологічної безпеки цих територій повинна включати схеми перерозподілу навантаження на рекреаційні комплекси, плани рекультивациі деградованих рекреаційних ділянок, підтримку найцінніших екологічних територій, розвиток мережі біосферних заповідників, розроблення концепції утилізації сміття, впровадження програм інтенсивного використання відновлюваних джерел енергії [14]. Основними умовами успішної реалізації завдань екологічної безпеки є посилення ролі екологічного управління в системі державного управління України з метою досягнення рівності трьох складових розвитку (економічної, екологічної, соціальної), яка зумовлює орієнтування на пріоритети сталого розвитку.

Необхідно зазначити, що система екологічної безпеки гірських територій полягає не тільки в ліквідації негативних наслідків екологічних катастроф, але й повинна попереджати їх появу у майбутньому. Для цього необхідно забезпечити заходи, що стимулюватимуть впровадження нових механізмів здійснення екологічного моніторингу та аудиту, з метою комплексної оцінки екологічної ситуації та розроблення оперативних заходів щодо подолання негативних процесів на етапі їх утворення. Такий екологічний аудит, за визначенням Департаменту охорони довкілля Великобританії, є обов'язковою умовою всебічного аналізу екологічних проблем, впливів і діяльності в межах певної оперативної одиниці [15].

Отриману інформацію з допомогою екологічного аудиту згодом потрібно використати у процесі розроблення екологічної програми гірських територій регіону. Така програма дасть змогу ретельно проаналізувати і вирішити найважливіші екологічні проблеми та задовольнити екологічні потреби місцевого населення з обов'язковим урахуванням здатності довкілля до нормального функціонування і відновлення.

Вивчення ситуації щодо природокористування та стану довкілля у гірських територіях потребує здійснення аналізу за такими показниками: природні умови і ресурси, екологічний стан, рівень економічного і соціального розвитку, структура господарства, демографічна ситуація, екологічне виховання населення, соціально-психологічний клімат тощо. Позитивні результати проведеного екологічного аудиту гірських територій почнуть виявлятися у збалансованому використанні природно-ресурсного потенціалу, поліпшенні

стану довкілля, збереженні унікальних елементів довкілля [16]. Екологічний аудит має бути зорієнтований на екосистемний підхід у справі реалізації екологічної політики та управління. І хоча в Україні ухвалено Закон “Про екологічний аудит”, проте, на жаль, багатоцільові функції екологічного аудиту залишаються не регламентованими і тому повною мірою не реалізуються у практиці державного управління.

Першочерговим завданням на сьогодні для органів державного управління є створення та забезпечення функціонування нової інфраструктури Державної системи моніторингових досліджень стану екологічної безпеки гірських територій на засадах інтеграції відомчих і регіональних моніторингових систем у єдину систему, удосконалення усх складових елементів створеної системи та її інфраструктури, поліпшення якості функціональної діяльності щодо проведення екологічного аудиту.

Удосконалений екологічний аудит має сприяти: ефективному використанню та відтворенню природно-ресурсного потенціалу гірських територій; раціональному регулюванню земельних відносин; збільшенню відповідних штрафів, пеній і виплат щодо екологічних платежів; запобіганню та ліквідації наслідків від забруднення довкілля; запобіганню техногенним аваріям та катастрофам.

Міжгалузеві диспропорції, посилення соціальних та екологічних проблем гірських територій висувають до основних завдань державного управління соціально-економічним розвитком цих територій питання оптимізації структури їх господарського комплексу, обґрунтування пріоритетних напрямків його еколого-економічного розвитку. Стратегія забезпечення екологічної безпеки гірських територій має включати схеми перерозподілу навантаження на основні їх природні ресурси, плани рекультивациі деградованих рекреаційних ділянок, підтримку найцінніших екологічних територій, впровадження програм ефективного використання лісового, водного і земельного ресурсів. Актуальним завданням органів державного управління є підготовка й ухвалення Закону України “Про Загальнодержавну програму розвитку заповідної справи до 2020 року”, передбачивши в ньому визначення основних напрямів державної політики, оптимізації та перспективного розвитку заповідної справи; завершення створення науково обґрунтованої національної екомережі. Потрібно розробити план стабільного фінансування територій та об’єктів природно-заповідного фонду з урахуванням нових різносторонніх механізмів залучення додаткових ресурсів.

Для забезпечення екологічної безпеки дуже важливо дотримуватись принципів збалансованого природокористування та природовідновлення у лісгосподарському виробництві цих територій. Дослідження механізму екологічного регулювання діяльності основних лісочористувачів вказує на відсутність у його структурі інструментів, які б стимулювали охорону і відтворення лісових рекреаційних ресурсів. Необхідно ввести у практику лісового господарства формування на кожній ділянці лісу “островів безпеки”, де категорично заборонялись би полювання, збирання трав і будь-яка господарська діяльність.

Як фактор екологічної стабільності та сталого природокористування гірських територій важливу роль має відіграти також становлення оптимальної транспортної мережі у лісфонді [17]. Для забезпечення екологічної безпеки гірських територій та його населення необхідно здійснити перехід до басейнового управління водними ресурсами, розробки екологічних паспортів річок. Дуже важливим є розроблення і здійснення довготривалої програми захисту басейнів гірських річок і прилеглих до них регіонів від повеней не в одній області, не в одній країні, а в усіх гірських регіонах Європи із залученням

до її реалізації структур Ради Європи. Без здійснення такої програми прийдеться щоразу ліквідувати наслідки руйнувань.

Таким чином, саме раціоналізація використання природних ресурсів і зниження антропогенного тиску на екологію гірських територій буде сприяти не тільки підвищенню ефективності їх економіки, зниженню екологічного тиску, а й створить умови для забезпечення екологічної і соціальної безпеки місцевого населення. Для стимулювання ефективного розвитку системи екологічної безпеки важливим є застосування регулятивного механізму, який складається з трьох блоків: інструменти і стимули, які формують мотивацію екологічної діяльності; фінансові санкції, які застосовуються до природокористувачів всіх форм власності; організаційно-правові заходи, які забезпечать ефективність окремих елементів цього механізму [18]. Така система має складатися із стимулюючо-компенсаційного, примусово-обмежувальних регуляторів еколого-економічної діяльності суб'єктів господарювання у поєднанні із різними видами гнучких екологічних податків, матеріальної зацікавленості виробничої діяльності, диференціації цін за екологічними критеріями, що є економічно вигідними та екологічно доцільними і відповідають положенням екологічного управління. Підставою для прийняття рішень КМУ і місцевими органами виконавчої влади для еколого-ресурсних регламентацій використання гірських територій має бути: встановлення екологічно обґрунтованих видів режимів їх експлуатації, лімітування і ліцензування природокористування; реалізація інвестиційних цільових програм розвитку цих територій; оцінка екологічних збитків від господарської діяльності; раціональне природокористування у контексті стратегії соціально-економічного розвитку гірських територій [19].

Важливо налагодити створення постійної ефективної співпраці та міжгалузевого співробітництва, координації між правоохоронними, науковими й господарськими структурами. Щоб екологічна безпека гірських територій була ефективною, необхідно, як слушно зауважує В. Кравців, щоб на кожний конкретний момент її здійснення враховувалась думка населення щодо пріоритетності вирішення екологічних проблем у спектрі інших проблем його життєдіяльності, з іншого боку – це буде сприяти підвищенню екологічної свідомості громадян [20].

Щодо основних напрямів підвищення ефективності державного управління екологічною безпекою гірських територій, то вони вимагають гармонізації управління всією соціально-економічною сферою цих територій, тобто забезпечення адекватності та збалансованості роботи всіх її структурних елементів на основі використання системних методів і механізмів формування та реалізації гірської політики.

Література

1. Криштанович С. Державне управління розвитком гірських територій Західного регіону України / С. Криштанович // Ефективність державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 25. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2010. — С. 293—297.
2. Національна екологічна політика України: оцінка і стратегія розвитку. Документ підготовлено в рамках проекту ПРООН/ГЕФ [Текст] / ред. : В. Шевчук (голов. ред.), В. Кухар, Ю. Щербак [та ін.]. — К. : ВАІТЕ, 2007. — С. 167.
3. Солодкий В. Д. Екосистемний підхід у лісокористуванні [Текст] / В. Д. Солодкий. — Чернівці : Зелена Буковина, 2003. — 56 с.
4. Рекомендації парламентських слухань “Підтоплення земель в Україні: проблема та шляхи подолання” : затверджені Постановою Верховної Ради № 609-IV від 2003.03.2006 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : www.rada.gov.ua.

5. Митрофанський С. В. Стан довкілля як складова державної демографічної політики в Україні / С. В. Митрофанський // Державне управління. Удосконалення та розвиток [Текст]. — 2010. — № 4. — С. 28—32.
6. Мандюк Н. Л. Проблема зменшення впливу рекреаційної діяльності на стан природного середовища регіону / Н. Л. Мандюк // Соціально-економічні дослідження в перехідний період. Природно-ресурсний потенціал в системі просторового розвитку [Текст] : зб. наук. пр. — 2004. — Вип. 2 (XLVI). — С. 266—270.
7. Енциклопедичний словник-довідник з туризму [Текст] / В. А. Смолій, В. К. Федорченко, В. І. Цибух ; передм. В. М. Литвина. — К. : Видавничий Дім “Слово”, 2006. — С. 4.
8. Менеджмент регіонального розвитку [Текст] : монографія / за ред. О. В. Васильєва, К. А. Фісуна. — Х. : ХНАМГ, 2010. — С. 360.
9. Бондар Л. О. Екологічне право України [Текст] : навч. посіб. / Л. О. Бондар, В. В. Курзова. — Х. : Ксилон, 2006. — С. 18.
10. Сталий розвиток гірських регіонів і досвід Карпатських гір [Електронний ресурс] : Резолюція Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи № 315 (2010) від 28.10.2010 р. — Режим доступу : www.eurogpa.eu.int/eur-lex/en.
11. Кравців В. Концептуальні засади розробки програми використання та охорони природно-ресурсного потенціалу регіону / В. Кравців, Н. Павліха, В. Павлов // Регіональна економіка [Текст]. — 2005. — № 1. — С. 107—115.
12. Загальнодержавна програма формування національної екологічної мережі України на 2000 – 2015 роки : затверджена Законом України від 21.09.2000 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 2000. — № 47. — Ст. 405.
13. Єгоров Ю. В. Державно-управлінські механізми здійснення політики екологічної безпеки України / Ю. В. Єгоров // Державне управління удосконалення та розвиток [Електронний ресурс]. — 2011. — № 4. — Режим доступу : www.dy.nayka.com.ua.
14. Мовчан Я. І. Заходи щодо формування екомережі Карпат та пропозиції щодо охорони, використання та відтворення природних комплексів у контексті формування Карпатської екомережі / Я. І. Мовчан // Розвиток заповідної справи в Україні і формування Пан’європейської екомережі [Текст] : матер. міжнар. наук.-практ. конф. (11 – 13 листопада 2008 р., м. Рахів). — Рахів : [б. в.], 2008. — С. 280—287.
15. Department of Environment, UK, Circular 2/95(2), Article 2(b) [Electronic resource]. — Access mode : www.products.ihf.com/Ohhsis-SEO/departement_of_the_environmenttran.html.
16. Від практики реалізації природоохоронних заходів до екологічної політики в Україні: шляхи і проблеми [Текст] : аналіт. доп. / В. Г. Потапенко, А. Б. Качинський [та ін.] ; за ред. Ю. М. Скалецького, В. Г. Потапенко. — К. : НІСД, 2011. — 31 с.
17. Коржов В. Л. Оптимальна транспортна мережа у лісфонді як фактор екологічної стабільності та сталого природокористування / В. Л. Коржов // Наук. вісн. УкрДЛІТУ [Текст] : зб. наук.-техн. пр. — Вип. 14.3. — Львів : РВВ УкрДЛІТУ, 2004. — С. 201—207.
18. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року [Електронний ресурс] : Закон України. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2818-17>.
19. Скрипчук П. М. Економічна ефективність екологічної сертифікації / П. М. Скрипчук // Міжнародна стратегія економічного розвитку регіону [Текст] : матер.

доп. II Міжнар. наук.-практ. конф. (18 – 20 травня 2011 р., м. Суми) / за заг. ред. О. В. Прокопенко. — Суми : Сумський державний університет, 2011. — С. 186.

20. Кравців В. С. Регіональна екологічна політика в Україні та механізми її реалізації [Текст] / В. С. Кравців. — Львів : ІРД НАН України, 2007. — 72 с.

S. Kryshtanovych

**PUBLIC ADMINISTRATION OF ENVIRONMENTAL SAFETY PROCESS
OF THE MOUNTAIN AREAS IN WESTERN UKRAINE**

The modern state of environmental safety of mountain areas in Western regions of Ukraine is analyzed. The existing problems and the ways of its solving are highlighted. The mechanisms of public administration of the environmental safety process of these areas are revealed.

Key words: public administration, mountain areas, environmental policy, environmental safety, region, Ukraine.