

О. М. КОЛІСНОВ

НАПРЯМКИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

Розглянуто особливості формування та реалізації державної екологічної політики в Україні. Виокремлено проблемні аспекти та протиріччя існуючого механізму формування та реалізації державної екологічної політики. Запропоновано напрямки вдосконалення механізму формування та реалізації державної екологічної політики в Україні.

Ключові слова: державна екологічна політика, механізм формування та реалізації державної екологічної політики, державний екологічний моніторинг, стратегічна екологічна оцінка.

The features of forming and realization of state ecological policy in Ukraine are considered. Problem aspects and contradictions of existent mechanism of forming and realization of state ecological policy are selected. Directions of improvement of mechanism of forming and realization of state ecological policy are offered in Ukraine.

Key words: state ecological policy, mechanism of forming and realization of state ecological policy, state ecological monitoring, strategic environmental assessment.

Довкілля в Україні протягом останніх десятиріч зазнає значного навантаження внаслідок антропогенного тиску, що призводить до порушення рівноваги в навколишньому природному середовищі, що, у свою чергу, загострює соціально-економічні проблеми в суспільстві, підриває природно-ресурсний потенціал розвитку держави, а також негативно впливає на добробут та здоров'я населення країни.

Розгляду сучасних проблем охорони довкілля в Україні та визначенню особливостей формування та реалізації державної екологічної політики присвятили свої публікації такі вчені, як Д. Ляпін, А. Павлюк, В. Потапенко, І. Шевчук, Л. Яценко та ін. [3; 5; 6]. Однак чимало питань стосовно визначення напрямків удосконалення механізму формування та реалізації державної екологічної політики в Україні залишаються недостатньо дослідженими.

Метою статті є визначення напрямків удосконалення механізму формування та реалізації державної екологічної політики в Україні.

В Україні поки що не сформовано дієвої та послідовної державної екологічної політики, яка передбачає реалізацію принципів раціонального природокористування та мінімізацію негативного впливу на екологію

господарської діяльності людини. Це підтверджує 102 позиція України серед 132 країн світу у 2012 р. у міжнародному рейтингу екологічних досягнень (Environmental performance Index), розрахованому фахівцями Єльського університету (США) за 25-ма показниками, що характеризують дієвість державної політики держав щодо збереження екосистем (загалом екологічно чистою в Україні, згідно дослідження, вважається лише 6 % її території) [6].

Тому не випадково, що Уряд України чітко визначив основні стратегічні пріоритети екологічної політики, а саме: збереження навколишнього середовища та зменшення тиску на довкілля, екологізація економіки, енергозбереження та заміщення традиційних джерел енергії шляхом розвитку екологічно чистих видів енергетики, запровадження сучасних методів та стандартів утилізації усіх видів відходів [1].

При цьому реалізація вищезазначених пріоритетів в екологічній сфері є головним завданням державної екологічної політики, механізм формування та реалізації якої вимагає удосконалення.

Досить суттєвою вадою нормативно-правової складової механізму формування та реалізації державної екологічної політики є його переважна орієнтація на усунення, а не на попередження негативних явищ, що об'єктивно унеможливує досягнення такого стану природного середовища, який би відповідав вимогам українського суспільства.

Так, за 2012 р. територіальними органами Державної екологічної інспекції на об'єктах державного нагляду (контролю) у частині додержання ними вимог природоохоронного законодавства проведено понад 89,5 тис. перевірок. Загальна сума розрахованих збитків за порушення вимог природоохоронного законодавства становить 1 млрд 660 млн грн. З метою відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок порушення вимог природоохоронного законодавства, відповідачам пред'явлено претензій та позовів на загальну суму 995 млн грн. Однак сума стягнутих до Державного бюджету України претензій та позовів – 47,3 млн грн, що складає лише 5% від суми пред'явлених претензій та позовів [4].

Тому державі, з одного боку, слід зацікавити суб'єктів господарювання в здійсненні природоохоронних заходів шляхом підвищення ефективності здійснення державного контролю за використанням надр та охороною довкілля, а з іншого – встановити більш жорстку відповідальність за екологічні порушення, адже охорона довкілля принесе необхідний результат лише тоді, коли забруднення буде економічно не вигідним для фізичних та юридичних осіб. Необхідно посилити примусову соціально-екологічну складову відповідальності бізнесу шляхом підвищення штрафних санкцій. Розмір штрафів за порушення норм природоохоронного законодавства має відповідати економічним збиткам від порушення довкілля та перевищувати вартість запобіжних заходів.

Для цього доцільно внести зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України, з метою

Механізми державного управління

посилення відповідальності за порушення вимог природоохоронного законодавства. Тільки посилення відповідальності посадових осіб та громадян за вчинення ними правопорушень у сфері охорони навколишнього природного середовища, усунення дисбалансу між фактично заподіяною шкодою екології та розміром установлених штрафів, сприятиме вирішенню існуючих проблем в цій сфері.

Серед причин кризового екологічного стану в Україні можна назвати відсутність дієвого державного екологічного моніторингу, адже існуюча в Україні система моніторингу доквілля не забезпечує проведення систематичних і обґрунтованих оцінок гранично допустимих змін природних екосистем і техногенних навантажень на них та потребує удосконалення.

З метою забезпечення розвитку єдиної державної системи моніторингу навколишнього природного відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 5 грудня 2007 р. № 1376 було затверджено Державну цільову екологічну програму проведення моніторингу навколишнього природного середовища на 2008 – 2012 рр. Однак заплановані завдання значною мірою не виконані. Основними причинами проблем функціонування державної системи моніторингу доквілля є недосконала нормативно-правова база, низький рівень координації діяльності суб'єктів екологічного моніторингу, застаріла приладова-технічна база суб'єктів екологічного моніторингу, недостатні обсяги фінансування, у тому числі з позабюджетних джерел тощо. Так, у 2010 р. обсяг фінансування програми становив лише 10 % від запланованого обсягу [3].

Тому система екологічного моніторингу як важлива складова системи державного управління у сфері природокористування, екологічної безпеки, формування державної політики сталого розвитку, виконання міжнародних зобов'язань України у природоохоронній сфері потребує принципового удосконалення, що дозволить дати обґрунтовану оцінку характеру змін загроз в екологічній сфері та визначити пріоритетні напрямки їх нейтралізації.

Міністерству екології і природних ресурсів України доцільно продовжити роботу з удосконалення системи моніторингу доквілля на базі системи космічного моніторингу [2] для належної інформаційної підтримки оцінки екологічної безпеки з метою своєчасного виявлення та попередження екологічних і природно-техногенних загроз. Адже, враховуючи переваги системи космічного моніторингу, а саме можливості космічних супутників і використовуючи дистанційне зондування, можливо здійснювати аналіз та оцінювати збитки від природних аномалій і стихійних лих, здійснювати контроль за дотриманням земельного, водного та лісного законодавства в питаннях їх використання та охорони, оцінювати ситуацію щодо загальної екологічної ситуації в державі, оперативно отримувати та обробляти відповідний масив статистичної інформації, забезпечивши її об'єктивність та оперативність у реальному часі.

Необхідно доопрацювати нормативно-правову базу державної системи екологічного моніторингу і привести її у відповідність із рекомендаціями міжнародних організацій і директив ЄС у цій сфері.

Одним із напрямів трансформації фінансово-економічної складової механізму формування та реалізації механізму до законодавства ЄС має стати припинення бюджетних асигнувань і субсидування завідомо еколого небезпечних виробництв. Приведення нормативно правових актів України в екологічній сфері у відповідність до законодавства ЄС має передбачати удосконалення механізму оподаткування еколого-небезпечної діяльності суб'єктів господарювання шляхом запровадження європейського принципу “забруднювач платить” у повній мірі, що сприятиме зменшенню забруднення навколишнього природного середовища.

Ураховуючи досвід країн ЄС, можна зазначити, що проведення державної політики сталого розвитку потребує координації зусиль не тільки органів виконавчої влади, але й громадських організацій, бізнесу, науковців, експертного середовища, засобів масової інформації.

На наш погляд, органи державної влади України повинні звертати першочергову увагу на застосування публічно-приватного партнерства (ППП) саме в питаннях охорони навколишнього середовища, адже у світі існує значний досвід реалізації проектів публічно-приватного партнерства саме у сферах захисту довкілля, екотуризму та рекреаційній галузі.

Наприклад, Канада значну кількість проектів публічно-приватного партнерства виконує в таких сферах, як захист навколишнього середовища, водні ресурси, рекреаційні об'єкти; США також переважно виконують проекти PPP, які стосуються природоохоронної діяльності [5].

Одним з напрямків реалізації PPP (поки що у форматі державно-приватного партнерства без широкого залучення громадськості) в Україні можна вважати укладання 7 лютого 2014 р. Угоди про співробітництво між Міністерством екології та природних ресурсів та Торгово-промисловою палатою (ТПП) України з метою поєднання зусиль держави та підприємців заради запровадження сучасних технологій, збереження довкілля для наступних поколінь громадян нашої держави[1], яка, на наш погляд, повинна стати не лише формальним кроком, але й набути реального змістовного наповнення та сприяти вирішенню існуючих у державі екологічних проблем.

У рамках підписаної Угоди Мінприроди та ТПП України здійснюватимуть обмін інформацією щодо впровадження кращих практик екологічно відповідального бізнесу, просвітницьку роботу, спрямовану на підвищення рівня суспільної екологічної свідомості та просування на українському та міжнародних ринках вітчизняної екологічної продукції; сприятимуть залученню в Україну іноземних інвестицій для впровадження новітніх природоохоронних технологій та досвіду, покращанню екологічної результативності виробничої діяльності та екологічних характеристик продукції, вдосконаленню нормативно-правової бази у цій сфері [1].

Механізми державного управління

Важливим інструментом формування та реалізації державної екологічної політики України має стати стратегічна екологічна оцінка (СЕО) – це систематичний процес, який здійснюється для аналізу екологічних наслідків запропонованих планів, програм та інших стратегічних дій, а також для включення результатів досліджень до процесу ухвалення рішень. СЕО передбачає оцінку ймовірних екологічних наслідків (включаючи наслідки для здоров'я), що охоплює визначення завдань екологічного звіту та його підготовку, роботу з громадськістю та консультації, а також урахування екологічного звіту, результатів роботи з громадськістю та консультацій у плані або програмі [7].

Стратегічна екологічна оцінка допомагає враховувати екологічні аспекти та передбачає їх включення до процесу ухвалення стратегічних рішень задля підтримання екологічно здорового та збалансованого розвитку, а також допомагає органам державної влади, що займаються планами та програмами (П/П) врахувати таке:

- ключові екологічні тенденції, можливості та обмеження, які можуть вплинути на П/П або зазнати впливу з боку П/П;
- екологічні завдання та показники, які мають відношення до П/П;
- ймовірні значні екологічні впливи запропонованих П/П;
- заходи щодо уникнення, зменшення чи попередження негативних наслідків та посилення позитивних наслідків;
- думки та інформацію від відповідних органів влади, громадськості та (де це доречно) країн, які можуть зазнати впливу [7].

Запропоновані напрямки вдосконалення механізму формування та реалізації державної екологічної політики в Україні наведено на рисунку.

Таким чином, вирішення екологічних проблем є головним завданням державної екологічної політики, а механізм її формування та реалізації вимагає удосконалення за такими напрямками:

- вдосконалення існуючої нормативно-правової бази в екологічній сфері, яка побудована на системі адміністративних покарань за порушення певних екологічних норм шляхом запровадження європейського досвіду, де екологічні ризики збитків для господарюючих суб'єктів є предметом екологічного страхування;

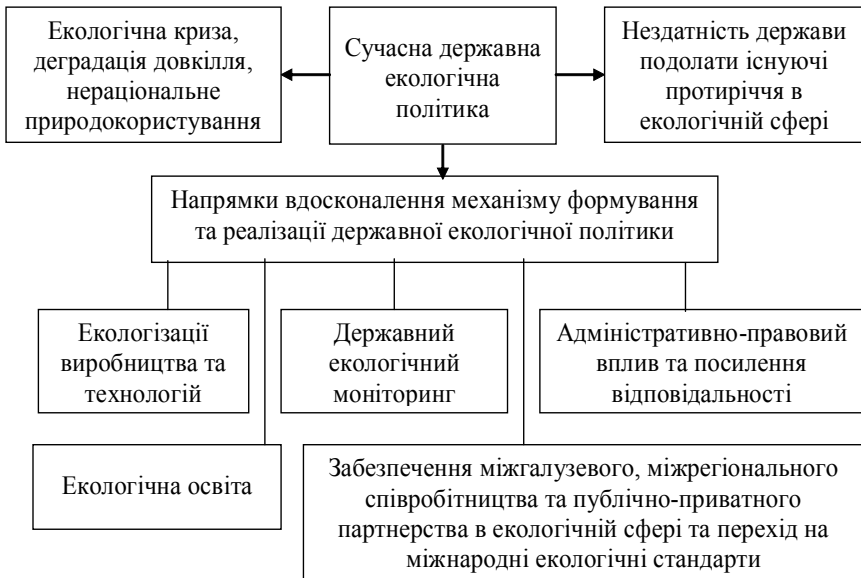


Рисунок. Напрямки удосконалення механізму формування та реалізації державної екологічної політики в Україні

- сприяння розвитку економіки України на екологічній основі шляхом модернізації виробництва за рахунок підвищення ресурсо- та енергоефективності, впровадження екологобезпечних технологій, що потребує відповідних змін у податковому та бюджетному законодавстві;
- забезпечення міжгалузевого, міжрегіонального співробітництва та партнерства між громадами, державою та бізнесом у сфері вирішення екологічних проблем;
- формування ефективної системи державного екологічного моніторингу як складової глобальної мережі екологічного моніторингу на основі сучасних технологій;
- формування та реалізація екологічних програм на всіх рівнях і визначення пріоритетності їх фінансування;
- розвиток безперервної екологічної освіти та природоохоронної інформаційно-просвітньої діяльності, створення та підтримка громадських екологічних організацій в якості базових компонентів формування та реалізації державної екологічної політики.

Отже, сучасна екологічна ситуація в Україні вказує на необхідність переходу до стійкого екологічно збалансованого типу розвитку держави. Екологізація має охопити всі сфери суспільної діяльності та галузі економіки, а головним завданням державної екологічної політики повинна стати

Механізми державного управління

мінімізація антропогенного впливу на довкілля та підвищення відповідальності суб'єктів державної екологічної політики за недотримання існуючих вимог, залучення до формування та реалізації державної екологічної політики України підприємців, громадськості, засобів масової інформації, широких верств населення, що й буде предметом подальших наукових досліджень.

Література:

1. Держава та підприємці об'єднали зусилля задля збереження навколишнього середовища [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua>.

2. Мінприроди представило в Кабінеті Міністрів систему космічного моніторингу [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://agro.ua.net>.

3. *Потапенко В. Г.* Проблеми державної системи екологічного моніторингу в Україні та шляхи їх подолання. Аналітична записка / В. Г. Потапенко, І. В. Шевчук [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua>.

4. Про результати діяльності Держекоінспекції України та її територіальних органів за 2012 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dei.gov.ua>.

5. *Павлюк А.* Щодо розвитку державно-приватного партнерства як механізму активізації інвестиційної діяльності в Україні. Аналітична записка / А. Павлюк, Д. Ляпін [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua>.

6. *Яценко Л.* Напрямки державної політики щодо екологізації національної економіки. Аналітична записка / Л. Яценко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua>.

7. Strategic Environmental Assessment of Policy, Plan, and Program Proposals: CIDA Handbook. Canadian International Development Agency. – 2004. – 19 p.

Надійшла до редколегії 07.04.2014 р.