

В. А. Андронов,

д.т.н., проф.,

проректор з наукової роботи Нац. ун-ту цивільного захисту України;

С. В. Майстро, д.держ.упр., проф.,

професор кафедри економічної політики та менеджменту ХарPI НАДУ,

м. Харків

НАПРЯМИ ТРАНСФОРМАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ В УМОВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ

Розглянуто особливості державної екологічної політики України в сучасних умовах. Виокремлено проблемні питання та протиріччя державної екологічної політики. Запропоновано напрями трансформації державної екологічної політики в умовах європейської інтеграції України.

Ключові слова: державна екологічна політика, трансформація державної екологічної політики, європейська інтеграція, адаптація екологічного законодавства до стандартів ЄС.

Наближення меж Європейського Союзу до кордонів України та проголошення нашою країною стратегічного курсу європейської інтеграції та підписання Угоди про асоціацію з ЄС актуалізує проблему її взаємовідносин з цим інтеграційним об'єднанням, вимагає визначення найбільш ефективної стратегії і тактики співпраці України та Євроспільноти, в тому числі в екологічній сфері.

Розгляду сучасних проблем охорони довкілля та визначенню напрямків формування та реалізації державної екологічної політики України, в тому числі в умовах європейської інтеграції, присвятили свої публікації такі вчені, як О. Веклич, Т. Ковалевська, О. Колонов, О. Островерх та ін. [2; 6; 8]. Однак чимало питань стосовно напрямів трансформації державної екологічної політики в умовах європейської інтеграції України залишаються недостатньо дослідженими.

Метою статті є визначення напрямів трансформації державної екологічної політики в умовах європейської інтеграції України.

У січні 2011 р. набрав чинності Закон України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики до 2020 року» (далі –

Стратегія). Схваленням Стратегії Україною виконано головне зобов'язання в довкільній галузі в рамках реалізації пріоритетів Порядку денного Асоціації Україна – ЄС.

Принципово важливим є завдання запровадження до 2020 р. екосистемного підходу в управлінську діяльність та адаптація законодавства України у сфері збереження довкілля відповідно до вимог директив ЄС.

Основними рушійними силами цього процесу мають стати:

- розробка Національної концепції політики сталого споживання та виробництва;

- імплементація ідеології «зеленої» економіки, впровадження та розвитку більш чистих виробництв, «найкращих доступних технологій» (Best Available Techniques) в секторальній політиці;

- визначення критеріїв екологізації споживчої політики в структурі пріоритетів сучасної секторальної політики України;

- формування свідомого менталітету еколого-збалансованого споживання та виробництва;

- активізація дієвих важелів переходу до сталого споживання та виробництва через запровадження інструментів екологічного аудиту, сертифікації, маркування тощо [4].

Характеризуючи структурну і змістовну відповідність законодавчої складової державної екологічної політики України екологічному законодавству Європейського Союзу, слід відзначити, що ні за одним з цих компонентів належної відповідності не простежується: кількість законодавчих актів в ЄС в кілька разів перевищує їх кількість в Україні, й додатково до більшості таких законодавчих актів в ЄС існує значна кількість додатків, дотримання вимог яких є обов'язковим. Структури екологічного законодавства України і ЄС істотно відрізняються, а їх порівняння вказує на певні недоліки структури українського законодавства, а саме: відсутність таких розділів, як: управління відходами, контроль за

промисловим забрудненням і управління ризиком, хімічні речовини і генетично модифіковані організми, шум від машин і механізмів, які існують в структурі законодавства ЄС [8].

Тому головними сферами, в яких необхідно здійснити зближення екологічного законодавства України із законодавством, закріпленим в природоохоронних директивах і нормативно-правових актах ЄС, є:

1. Горизонтальне законодавство (оцінка дії на оточуючу середовище, екологічна інформація).

2. Якість атмосферного повітря (викиди стаціонарних і мобільних джерел, стандарти якості повітря, контроль продукції (озоноруйнуючі речовини, продаж і використання небезпечних хімічних речовин).

3. Відходи (переробка і захоронення відходів, особливі відходи (відходи нафтопродуктів, пакувальних матеріалів, акумулятори, активний мул, відпрацьовані змащувальні масла, батареї), небезпечні відходи (транспортування, експорт, імпорт)).

4. Якість води (міські стічні води (побутові, промислові), водна політика, поверхневі води (води для купання і рибальства), підземні води, питна вода.

5. Жива природа (природне середовище існування дикої флори і фауни (птахи, захист лісів від атмосферних забруднень і пожеж), торгівля видами диких рослин і тварин.

6. Контроль промислового забруднення, контроль ризику від аварій (інтегроване запобігання викидів, скидань і відходів, контроль промислового ризику, екологічна безпека, система екологічного менеджменту і аудиту, контроль продукції (екологічне маркування).

7. Хімічні речовини і генетично модифіковані організми (тестування хімічних речовин і повідомлення про хімічні речовини (класифікація, упаковка, маркування), використання генетично модифікованих організмів, контроль продукції (азбест, миючі засоби), транспортування, експорт, імпорт небезпечних речовин.

8. Рівень шуму (транспортні засоби, машини, механізми, прилади і будівельна техніка).

9. Ядерна безпека і радіаційний захист (стандарти безпеки (охорона здоров'я персоналу і населення), транспортування радіоактивних речовин і відходів, контроль продовольства [8-9]).

До першочергових дій щодо гармонізації екологічного законодавства України до вимог Європейського Союзу необхідно віднести такі:

– розробка і затвердження нових законів, зокрема про зони надзвичайних екологічних ситуацій, екологічне страхування, рибне господарство, рослинний світ, екологічна (природно-техногенна) безпека; рекреаційні зони, курортні, лікувально-оздоровчі зони і зони з особливими умовами природокористування; Екологічного кодексу, законів про екологічну інформацію, екологічну освіту;

– внесення змін і доповнень до законів України: «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про тваринний світ», «Про природно-заповідний фонд», «Про екологічний аудит», а також в Лісовий кодекс, Водний кодекс, Кодекс про надра, Земельний кодекс;

– підготовка нормативно-правових актів, які затверджує Кабінет Міністрів України, а саме: Правила відшкодування збитків, заподіяних порушеннями екологічного законодавства, Положення про екологічний контроль, Положення про екологічний аудит, Положення про екологічне ліцензування, Положення про сертифікацію екологічно небезпечної продукції, Порядок встановлення лімітів викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря, рівнів шкідливого біологічного і фізичного впливу, Порядок ведення рибного господарства і здійснення рибальства, Порядок і нормативи платні за спеціальне використання лісових ресурсів і користування земельними ділянками лісового фонду та ін.;

– розробка і затвердження нормативно-правових актів спеціально уповноважених державних органів управління в сфері охорони навколишнього природного середовища і використання природних

ресурсів, зокрема, Правил ввезення до України і вивозу за його межі об'єктів тваринного світу, Правил відшкодування збитків, заподіяних порушеннями законодавства про охорону навколишнього природного середовища, інших актів відповідно змінам в законодавстві України;

– внесення змін і доповнень до Кодексу про адміністративні правопорушення (розділ «Адміністративна відповідальність за екологічні правопорушення»), Кримінального кодексу (розділ «Екологічні злочини»), Цивільного кодексу України (розділ «Відшкодування збитків за екологічні правопорушення»);

– внесення змін і доповнень до діючих законів, які визначають статус центральних і місцевих органів державної виконавчої влади в сфері охорони навколишнього середовища і використання природних ресурсів, регламентують здійснення підприємницької, інвестиційної, інноваційної, науково-технічної діяльності, проектування, містобудування, виробництво і реалізацію сільськогосподарської продукції, розвиток транспорту, зв'язку та інших видів діяльності, здатних негативно впливати на стан навколишнього середовища, а також законів про розмежування функцій спеціально уповноважених органів державного контролю в сфері використання природних ресурсів, охорони навколишнього середовища і забезпечення екологічної безпеки [8-9].

Для реалізації пріоритетних напрямів Стратегії Європейський Союз (ЄС) прийняв рішення про надання бюджетної підтримки Європейської Комісії (ЄК) природоохоронному сектору України в обсязі 35 млн євро та міжнародної технічної допомоги від ЄС та Уряду Швеції загальним обсягом, що перевищує 10 млн євро [5].

Слід зазначити, що Європейський Союз в Україні є також:

– донором проекту «Управління відходами ЄІСП – Схід», проекту Twinning «Підтримка Міністерства охорони навколишнього середовища у впровадженні Закону України «Про екологічний аудит», проекту «Державне управління якістю атмосферного повітря в країнах ЄІСП –

Схід» та проекту «Допомога Україні у впровадженні Конвенції Еспоо та Орхуської конвенції»;

– донором/виконавцем проектів «Зміцнення управління та фінансової стійкості національної системи природоохоронних територій в Україні», «Реалізація Стратегічної програми дій для басейну Дніпра з метою зменшення забруднення стійкими токсичними забруднюючими речовинами» і «Трансформація ринку для просування енергоефективного освітлення» [5].

Угодою про асоціацію між Україною та ЄС передбачено запровадження принципу розширеної відповідальності виробника в Україні протягом п'яти років, що передбачає в тому числі прийняття законодавчих рішень, щодо відповідальності підприємців за утилізацією упаковки, в якій знаходиться їх продукція. До речі, така система розширеної відповідальності виробника успішно функціонує в 27 країнах ЄС [3].

Саме тому в Україні необхідно запровадити принцип, за яким підприємець нестиме відповідальність за утилізацією упаковки, в якій знаходиться його продукція. Адже на сьогодні в Україні діє принцип, по якому підприємства не несуть відповідальності за утилізацію використаної упаковки, в якій знаходиться їхня продукція, що загрожує екологічній безпеці країни в довгостроковій перспективі.

Для цього доцільно терміново прийняти розроблений в Міністерстві екології та природних ресурсів законопроект «Про упаковку та відходи упаковки», яким передбачається створення системи роздільного збирання, комплексної переробки та утилізації відходів упаковки. Згідно із запропонованим проектом для збирання та утилізації відходів мають бути створені спеціальні акредитовані компанії, з якими підприємства укладатимуть договори щодо утилізації.

Важливим напрямом трансформації державної екологічної політики в умовах інтеграції є приведення української системи податків та штрафів

в екологічній сфері до стандартів ЄС, яке має передбачати суттєве (науковообґрунтоване та суспільноприйнятне) підвищення рівня екологічних податків та, особливо, штрафів до рівня, при якому вони виконували б не тільки функцію наповнення Державного бюджету, але й стали дієвим інструментом захисту довкілля, сприяючи та стимулюючи запровадження суб'єктами господарювання та суспільства в цілому заходів щодо недопущення та зниження рівня забруднення навколишнього середовища.

На думку професора О. Веклич, головного наукового співробітника Інституту економіки природокористування та сталого розвитку НАН України, у разі приведення вітчизняної системи екологічних податків до стандартів ЄС їх питома вага в зведеному бюджеті України могла б збільшитися до 6-9 % порівняно з нинішнім рівнем у майже 3 млрд. грн., або лише 1% податкових надходжень [2].

В цілому, слід зазначити, що за оцінками експертів, адаптація екологічного законодавства України до стандартів Європейського Союзу може коштувати 50-100 млрд євро [1].

Тому важливим напрямом формування державної екологічної політики Україні в сучасних умовах є формування чіткої та прозорої програми адаптації екологічного законодавства з визначенням не тільки періодів і напрямів її реалізації, а також джерел фінансування і центрів відповідальності за належне використання виділених коштів.

Співпраця України з Європейським Союзом у сфері правового регулювання охорони навколишнього середовища, використання природних ресурсів і забезпечення екологічної безпеки повинно здійснюватися шляхом створення гармонізованої з європейською правовою, нормативно-методичною і організаційною базою, яка має відповідати вимогам національної і загальноєвропейської екологічної безпеки. При цьому адаптація законодавчої складової державної екологічної політики України до стандартів Європейського Союзу повинна

здійснюватися у напрямі коректування існуючих, розробки і затвердження нових екологічних норм природокористування (щодо надр, ґрунтів, води, повітря, рослинності, тваринного світу та ін.), а також нормативно-правових актів щодо державного контролю за станом навколишнього середовища, діяльністю господарюючих суб'єктів та населення.

Особливо важлива співпраця Україна та ЄС в контексті реалізації проекту Угоди про асоціацію та створення зони вільної торгівлі, в якій особливе місце займають питання, що стосуються охорони навколишнього природного середовища. При цьому в контексті виконання Порядку денного асоціації Україна – ЄС в рамках розділу «Навколишнє середовище» визначено такі пріоритети:

1. Подальша розробка та імплементація українського законодавства, стратегій та планів у сфері навколишнього природного середовища, зокрема щодо оцінки впливу, стратегічної оцінки, доступу до інформації у сфері навколишнього природного середовища та участі громадськості.

2. Розвиток національних імплементаційних інструментів відповідно до багатосторонніх угод у сфері навколишнього природного середовища, підписаних та ратифікованих Україною та Європейським Співтовариством.

3. Опрацювання можливості створення РЕЦ-Україна з метою підвищення обізнаності з питань навколишнього природного середовища та посилення ролі громадянського суспільства у цих питаннях [7].

Крім того, відповідно до Закону України «Про ратифікацію Протоколу про приєднання України до Договору про заснування Енергетичного Співтовариства» від 15.12.2010 р. № 2787-VI Україна взяла на себе зобов'язання щодо імплементації чотирьох директив ЄС екологічного спрямування, а саме [5]:

– Директиви 1999/32/ЄС щодо зменшення вмісту сірки у певних видах рідкого палива;

– Директиви 85/337/ЄЕС про оцінку наслідків впливу деяких громадських і приватних проектів на навколишнє середовище;

- Директиви 79/409/ЄЕС (ст. 4, 2) про збереження диких птахів;
- Директиви 2001/80/ЄС про обмеження викидів деяких забруднюючих речовин в атмосферу з великих спалювальних установок.

Згідно зі світовою практикою та законодавством Європейського Союзу технічне регулювання у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів та екологічної безпеки безпосередньо пов'язане з механізмами державного економічного стимулювання впровадження технологій більш чистого виробництва та поліпшення екологічних показників продукції протягом її життєвого циклу. На даний час найбільш актуальною є адаптація української системи технічного регулювання «Державне управління у сфері охорони навколишнього природного середовища» до норм ЄС щодо охорони атмосферного повітря; якості питної води, стічних та поверхневих вод; контролю виробництва, торгівлі та використання хімікатів, задля захисту довкілля та здоров'я людей від «хімічних» ризиків.

При цьому в основі євроінтеграційних прагнень України мають лежати процеси наближення українського законодавства до законодавства Європейського Союзу, що вимагає дотримання відповідних екологічних вимог, гармонізації у сфері правового регулювання охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки. При цьому на позитивні зрушення в державній екологічній політиці України можна сподіватися тільки в умовах партнерства усіх зацікавлених сторін (уряду, центральних органів виконавчої влади, місцевих органів влади, громадськості, бізнесу, науки, освіти), а саме в питаннях переходу України до збалансованого розвитку, розробки та впровадження в Україні моделі «зеленої економіки», шляхом побудови якої вже тривалий час йдуть країни Європейського Союзу.

В процесі впровадження збалансованого розвитку потрібно орієнтуватися на практичну реалізацію принципу загальної, але

диференційованої відповідальності. При цьому міжнародні зобов'язання у сфері охорони навколишнього середовища повинні фактично реалізуватися на внутрідержавному рівні, а міжнародні правові норми мають бути враховані в національній нормативно-правовій складовій механізму формування і реалізації державної екологічної політики [6].

Отже, на міждержавному рівні державна екологічна політика України повинна формуватись та реалізовуватись через зміцнення двосторонніх та багатосторонніх зв'язків з країнами-членами ЄС на основі вдосконалення існуючої законодавчої бази. Необхідно більш активно на національному рівні ініціювати нові форми співпраці з країнами ЄС, що дозволять мобілізувати як зовнішні, так і внутрішні резерви України для збереження, відтворення, збалансованого управління довкіллям та вирішення екологічних проблем, що й буде предметом подальших наукових досліджень.

Список використаних джерел:

1. Адаптация экологического законодательства под стандарты ЕС будет стоить 50-100 млрд евро [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ukrinform.ua/rus/news/adaptatsiya_ekologicheskogo_zakonodatelstva_pod_standarti_es_budet_stoit_50_100_mlrd_evro.
2. *Веклич О.* Приведение экологических налогов к стандартам ЕС может дать до 8% доходов бюджета [Электронный ресурс] / О. Веклич. – Режим доступа : <http://zn.ua/.../privedenie-ekologicheskikh-nalogo-k-standartam-es-mozhet-dat>.
3. В Україні планують запровадити принцип «забруднювач платить» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.epravda.com.ua/news/2014/08/15/483344/>.
4. Закон України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» від 21.12.2010 р. № 2818-VI. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2818-17>.
5. Звіт про реалізацію у 2011 році Закону України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики на період до 2020 року» (в рамках виконання Угоди між Урядом України та ЄС про фінансування програми «Підтримка реалізації Стратегії національної екологічної політики України»). – К. : Міністерство екології та природних ресурсів України, 2012. – 73 с.
6. *Коленов А. Н.* Международное сотрудничество в сфере охраны окружающей среды, как механизм формирования государственной экологической политики / А. Н. Коленов // Вестник государственного и муниципального управления : культ.-просв. и образов. журн. – Орел : Изд-ль А. Воробьев, 2014. – № 1. – С. 108–113.
7. Національна доповідь про стан навколишнього природного середовища в Україні у 2011 році. – К. : Міністерство екології та природних ресурсів України, LAT & K, 2012. – 258 с.
8. *Острроверх О. О.* Природоохоронне законодавство та охорона праці: конспект

лекцій / О. О. Острроверх, Т. М. Ковалевська. – Х. : НУЦЗУ, 2011 – 162 с.

9. Экологическое законодательство Украины [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://lawbooks.in.ua/ru/items/44-ekologicheskoe-zakonodatelstvo-ukrainy-na-011112r>.

Andronov V. A., Maystro S. V. Send transformations of state ecological policy in the conditions of European integration of Ukraine.

The features of state ecological policy of Ukraine in modern terms are considered. Problem aspects and contradictions of state ecological policy are selected. Directions of transformation of state ecological policy in the conditions of European integration of Ukraine are offered.

Key words: state ecological policy, transformation of state ecological policy, European integration, adaptation of ecological legislation to the standards of EU.

Андронов В. А., Майстро С. В. Направления трансформации государственной экологической политики в условиях европейской интеграции Украины.

Рассмотрены особенности государственной экологической политики Украины в современных условиях. Выделены проблемные вопросы и противоречия государственной экологической политики. Предложены направления трансформации государственной экологической политики в условиях европейской интеграции Украины.

Ключевые слова: государственная экологическая политика, трансформация государственной экологической политики, европейская интеграция, адаптация экологического законодательства к стандартам ЕС.