

Маїстро С. В., д.держ.упр., проф., НУЦЗУ, м. Харків

Maystro S., Doctor of Sciences of Public Administration, Head of the Department of Public Administration for Civil Defence, National University of Civil Defence of Ukraine, Kharkiv

**НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ
УКРАЇНИ У СФЕРІ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ
В УМОВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ**

**AREAS OF IMPROVEMENT OF THE STATE POLICY OF UKRAINE
IN THE FIELD OF ECOLOGICAL SAFETY IN THE CONDITIONS
OF EUROPEAN INTEGRATION**

Охарактеризовано проблеми та протиріччя державної політики у сфері екологічної безпеки України. Запропоновано напрями удосконалення механізму формування та реалізації державної політики у сфері екологічної безпеки України. Визначено шляхи трансформації державної політики у сфері екологічної безпеки України в умовах європейської інтеграції.

Ключові слова: *екологічна безпека, державна політика у сфері екологічної безпеки, державний екологічний моніторинг, екологічна освіта.*

The problems and contradictions of the state policy in the field of ecological safety of Ukraine are described. The directions of improvement of the mechanism of formation and implementation of state policy in the field of ecological safety of Ukraine are proposed. The ways of transformation of the state policy in the field of ecological safety of Ukraine in the conditions of European integration processes are determined.

Keywords: *ecological safety, state policy in the field of environmental safety, state environmental monitoring, environmental education.*

Постановка проблеми. Важливим чинником забезпечення сталого розвитку України в довгостроковій перспективі є перехід до якісно нового типу зростання – екологічно орієнтованого, який не тільки покращує динаміку соціально-економічних перетворень, а й сприяє вирішенню існуючих проблем охорони навколишнього середовища. Першочергова увага до охорони довкілля, раціональне використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки життєдіяльності населення – невід'ємна умова подальшого розвитку країни, де навколишнє середовище зазнає значного антропогенного навантаження. Сучасні екологічні проблеми України стають тим чинником, під впливом якого держава має спрямовувати свої зусилля у напрямку забезпе-

чення відповідного рівня екологічної безпеки, формувати та реалізувати відповідну державну екологічну політику, основною метою якої є вирішення проблем охорони довкілля та запобігання виникненню екологічних загроз.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Багато науковців займаються дослідженням питань формування та реалізації державної політики у сфері екологічної безпеки, визначенню ролі держави в подоланні екологічних загроз, серед яких такі вчені, як В.Бугас, О. Веклич, Я. Жаліло, О. Коленов, Л. Яценко та ін. [1; 3; 5; 10]. Однак чимало теоретико-методологічних питань стосовно визначення напрямів удосконалення механізму формування та реалізації державної політики у сфері екологічної безпеки України в сучасних умовах залишаються недостатньо дослідженими.

Разом з тим, в сучасних умовах виникає потреба в ґрунтовному вивченні, всебічному аналізі і комплексній оцінці сукупності процесів, які відбуваються в сфері охорони навколишнього середовища та визначенню ролі держави в питаннях збереження довкілля. Це диктує необхідність розробки і впровадження нових підходів щодо формування та реалізації державної політики у сфері екологічної безпеки України.

Постановка завдання. Метою статті є теоретичне обґрунтування ролі і функцій держави в питаннях охорони навколишнього середовища, а також розробка практичних рекомендацій щодо удосконалення механізму формування та реалізації державної політики у сфері екологічної безпеки України.

Виклад основного матеріалу. Уряд України чітко визначив основні стратегічні пріоритети державної політики у сфері екологічної безпеки, 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 [2; 7].

При цьому реалізація вищезазначених пріоритетів в екологічній сфері є головним завданням державної екологічної політики, механізм формування та реалізації якої вимагає удосконалення за різними напрямами та з використанням широкого переліку інструментів державного управління.

Досить суттєвою вадою нормативно-правової складової механізму формування та реалізації державної політики у сфері екологічної безпеки 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.

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 відпові-

дальності бізнесу шляхом підвищення штрафних санкцій. Розмір штрафів за порушення норм природоохоронного законодавства має відповідати економічним збиткам від порушення довкілля та перевищувати вартість запобіжних заходів. При цьому вкрай важливою передумовою застосування механізму реалізації державної політики у сфері екологічної безпеки є дієвий екологічний моніторинг, адже існуюча в Україні система державного моніторингу довкілля не забезпечує проведення систематичних і обґрунтованих оцінок гранично допустимих змін природних екологічних систем та техногенних навантажень на них і потребує суттєвого удосконалення.

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 довкілля на базі системи космічного моніторингу [5; 6] 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 та стихійних лих, здійснювати контроль за дотриманням земельного, водного та лісного законодавства у 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 в 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 та 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.

Враховуючи 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.

Тому важливим напрямом модернізації державної політики у сфері екологічної безпеки України є більш повне включення структур громадянського суспільства у процес управління при збереженні провідної ролі держави. Сучасна державна екологічна політика має базуватися на засадах децентралізації та демократизації, взаєморозуміння, взаємоконтролю, поступової зміни дорадчих функцій громадських органів на управлінські, забезпечення переходу від директивного державного управління до демократичного державно-громадського управління у сфері екологічної безпеки.

Крім того, органи державної влади України повинні звертати першочергову увагу на застосування публічно-приватного партнерства саме в питаннях охорони навколишнього середовища, адже у світі існує значний досвід успішної реалізації проектів публічно-приватного партнерства саме у сферах захисту довкілля, екотуризму та рекреаційній галузі. Наприклад, в ЄС значна кількість проектів публічно-приватного партнерства реалізується в таких сферах, як захист навколишнього середовища, водні ресурси, рекреаційні об'єкти інші сфери природоохоронної діяльності [3].

Дієвість та результативність державної політики у сфері екологічної безпеки тісно пов'язана з фінансово-економічною складовою механізму її формування та реалізації, і ефективність якої залишається ще недостатньою. Незважаючи на те, що в Україні налагоджений механізм платного природокористування, що забезпечує постійно зростаючий потік надходжень у державний бюджет, водночас його компенсаторна (для навколишнього середовища) та мотиваційна (для природокористувачів) функції залишаються нерозвиненими. Адже переважна більшість підприємств вважає економічно доцільнішою плату за забруднення середовища та розміщення відходів, не маючи значної зацікавленості у поліпшенні стану та якості довкілля. Виняток становлять підприємства, що здійснюють екологічний аудит та сертифікацію з метою покращення конкурентних позицій на міжнародних ринках. Тому необхідно на державному рівні запровадити обов'язковість здійснення екологічного аудиту та сертифікації підприємствами за європейськими стандартами, які здійснюючи господарську діяльність, забруднюють навколишнє середовище та негативно впливають на екологічну ситуацію.

Важливим інструментом формування та реалізації державної політики України у сфері екологічної безпеки має стати стратегічна екологічна оцінка (СЕО), яка передбачає оцінку ймовірних екологічних наслідків (включаючи наслідки для здоров'я) та охоплює визначення завдань екологічного звіту, його підготовку, роботу з громадськістю та консультації, а також врахування екологічного звіту, результатів роботи з громадськістю та консультацій у законодавчих актах, стратегічних планах або державних програмах [11].

Останні десятиліття як в світі, так і в Україні характеризується помітними кліматичними змінами, які проявляються в зростанні середньорічної температури, в підвищенні рівня морів, в зростанні кількості надзвичайних

природних явищ та стихійних лих тощо.

Глобальна зміна клімату пов'язана із серйозними природними, економічними та соціально-політичними ризиками як для людства в цілому, так і для України зокрема. Так, переважна більшість експертів, що взяли участь у підготовці у 2009 р. під егідою ООН «Огляду про сприйняття змін клімату в Україні», до природних ризиків, пов'язаних зі зміною клімату, віднесли наступне: переміщення кліматичних зон; нестабільність погоди; зменшення біорізноманіття; погіршення здоров'я живих організмів, у тому числі, людини; затоплення великих ділянок суходолу; опустелювання; нестачу питної води; збільшення кількості стихійних явищ (у т.ч. лісних пожеж, повеней, зсувів), негативних погодних явищ (ураганів, посух, тривалих злив тощо) [9].

Найнебезпечнішим проявом нестабільності клімату є стихійні метеорологічні явища. За останні роки внаслідок значних флуктуацій клімату їх кількість в Україні збільшилась і у багатьох випадках вони мають катастрофічний характер і завдають значних збитків економіці країни, навіть призводять до людських жертв.

Вирішення вказаних проблем лежить у площині реалізації кардинальних та послідовних кроків з формування активної державної політики у сфері регулювання негативного антропогенного впливу на зміну клімату та адаптації до його змін. Це вимагає розроблення і впровадження відповідних заходів з адаптації до зміни клімату в усіх галузях виробництва та сферах життя, які мають стати невід'ємним елементом державної політики у сфері екологічної безпеки.

Першочергові завдання, спрямовані на адаптацію до змін клімату в Україні, визначені «Основними засадами (стратегією) державної екологічної політики на період до 2020 року», зокрема:

1) формування та визначення основних засад державної політики, в тому числі, розроблення базового законопроекту з питань викидів парникових газів, у сфері регулювання негативного антропогенного впливу на клімат та адаптацію до його змін;

2) виконання зобов'язань, закріплених Рамковою конвенцією ООН про зміну клімату, Кіотським протоколом до неї та іншими міжнародними документами, в тому числі, щодо скорочення обсягу викидів парникових газів відповідно до встановлених для України розмірів;

3) оптимізація структури енергетичного сектору національної економіки шляхом збільшення обсягу використання енергетичних джерел з низьким рівнем викидів двоокису вуглецю до 2020 р. на 20 %;

4) розроблення проекту Національної кліматичної доктрини;

5) забезпечення проведення науково-практичних досліджень щодо вразливості екологічних та соціально-економічних систем до зміни клімату;

6) забезпечення ефективного впровадження гнучких механізмів, встановлених Кіотським протоколом, в тому числі, удосконалення законодавчої та нормативно-правової бази, яка регулює питання реалізації проектів цільо-

вих екологічних (зелених) інвестицій та здійснення заходів, пов'язаних з реалізацією цих проектів і виконанням зобов'язань сторін Кіотського протоколу;

7) створення цілісної системи законодавства з питань регулювання викидів парникових газів та інших дій, спрямованих на попередження впливу зміни клімату, та адаптацію до його змін, гармонізованого з нормами міжнародного права [4].

На виконання завдання адаптації України до наслідків кліматичних змін необхідно створювати нові та удосконалювати існуючі механізми формування та реалізації державної екологічної політики щодо підвищення здатності до адаптації населення, галузей економіки, екосистем, зменшення вразливості до зміни клімату, зменшення ризиків від стихійних лих та екстремальних явищ погоди, збільшення кількості та інтенсивності яких пов'язане з глобальним потеплінням; отримання вигод від позитивних наслідків зміни клімату.

Доцільно посилювати співпрацю з ОБСЄ в контексті реалізації проектів природоохоронного спрямування в Україні. До речі, зараз реалізуються проекти ОБСЄ в Україні, які мають природоохоронне спрямування, зокрема в царині охорони поверхневих і морських вод, поліпшення їх екологічного стану, забезпечення раціонального використання водних ресурсів, радіологічної безпеки, зміни клімату, сталого розвитку і екологічної безпеки [8]. Необхідно активізувати діалог на міжнародному рівні шляхом проведення конференцій, семінарів, форумів, відео-конференцій та інших заходів. Адже тільки скоординовані зусилля країн у природоохоронній царині дозволяють запобігати виникненню екологічних проблем та за допомогою узгоджених дій пом'якшувати наслідки небезпечних ситуацій, зумовлених явищами природного й техногенного характеру.

Отже, формування та реалізація державної політики у сфері екологічної безпеки в Україні в умовах євроінтеграції має відбуватись шляхом: стабілізації і поліпшення стану довкілля шляхом інтеграції екологічної політики до соціально-економічного розвитку країни; упровадження інструментів екологічної політики, реалізації пріоритетних національних і державних програм з метою створення умов для сталого збалансованого розвитку держави; удосконалення механізмів та інструментів формування та реалізації державної екологічної політики з метою створення державної системи регулювання екологічної безпеки як неодмінної складової національної безпеки України; реалізації екологічних програм, спрямованих на поліпшення якості повітря, води, розвиток заповідної справи та створення цілісної екологічної мережі у відповідності з європейськими стандартами.

Висновки. Таким чином, сучасна екологічна ситуація в Україні вказує на необхідність переходу до стійкого екологічно збалансованого типу розвитку держави. Екологізація має охопити усі сфери суспільної діяльності та галузі економіки, а головним завданням державної екологічної політики в умовах євроінтеграції має стати мінімізація антропогенного впливу на дов-

кілля та підвищення відповідальності суб'єктів державної політики у сфері екологічної безпеки 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.

Список використаних джерел

1. Веклич О. Потрібен "євроремонт" економічного механізму екологічного регулювання // О. Веклич, В. Бугас // Вісн. НАН України. – 2006. – № 3. – С. 49–57.

2. Держава та підприємці об'єднали зусилля задля збереження навколишнього середовища [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=247028278&cat.

3. Жаліло Я.А. Теорія та практика формування ефективної економічної стратегії держави : монографія / Я.А. Жаліло. – К. : НІСД, 2009. – 336 с.

4. Закон України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» від 21 грудня 2010 року № 2818-VI. [Електронний ресурс]. – Режим доступу до стор.: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2818-17>.

5. Майстро С.В. Проблеми та протиріччя державної екологічної політики на регіональному рівні [Електронний ресурс] / С.В. Майстро, О.М. Колєнов // Державне будівництво: зб. наук. пр. – Х., – № 1 / 2014. – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2014-1/doc/2/02.pdf>.

6. Мінприроди представило в Кабінеті Міністрів систему космічного моніторингу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://agroua.net/news/news_34959.html.

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. Обговорено перспективи реалізації проектів ОБСЄ в Україні, які мають природоохоронне спрямування. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=247238198&.

9. Огляд про сприйняття змін клімату в Україні / Київ: UN GC, 2009. – 57 с.

10. Яценко Л. Напрямки державної політики щодо екологізації національної економіки". Аналітична записка / Л. Яценко. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/807/>.

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

References

1. Veklych, O. and Bugas, V. "Needed "eurorepair" of the economic mechanism of ecological regulation. [Potriben "evroremont" ekonomichnogo mehanizmu derzhavnogo reguluvannya]". *Visn. National Academy of Sciences of Ukraine* 3 (2006): 49–57. Print.
2. *The state and businessmen have joined forces for the preservation of the environment. [Derzhava ta pidpriemci ob'ednali zusillya zadlya zberezheniya navkolishn'ogo seredovyscha]*. Available to: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=247028278&cat. Accessed: 22 Feb. 2018.
3. Jalilo, Y. *Theory and practice of forming an effective economic strategy of the state [Teoriya ta praktika formuvannya effektivnoi ekonomichnoi strategii derzhavy]*. Kyiv: NISS, 2009. Print.
4. Ukraine. Verkhovna Rada of Ukraine. *On the Basic Principles (Strategy) of the State Environmental Policy of Ukraine for the Period till 2020*". [Zakon Ukrainy "Pro osnovni zasady (strategiyu) derzhavnoi ekologichnoi polityky Ukrainy na period do 2020 roku"]. N.p., 21 Dec. 2010. Available to: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2818-17>. Accessed: 22 Feb. 2018.
5. Maystro, S. and Kolenov, O. "Problems and contradictions of the state ecological policy at the regional level. [Problemy ta protyrichya derzhavnoi ekologichnoi polityky na regional'nomu rivni]". Available to: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2014-1/doc/2/02.pdf>. Accessed: 22 Feb. 2018.
6. *The Ministry of Environmental Protection has submitted to the Cabinet of Ministers a system of space monitoring [Minpryrody predstavlyo Kabinetu Ministriv sistemu kosmichnogo monitoringu]*. Available to: http://agroua.net/news/news_34959.html. Accessed: 22 Feb. 2018.
7. *National report on the state of the environment in Ukraine in 2011. [Nacional'na dopovid' pro stan navkolyshn'ogo seredovyscha]*. Kyiv: Ministry of Ecology and Natural Resources of Ukraine, LAT & K., 2012. Print.
8. *The prospects of implementation of the OSCE projects in Ukraine that are environmental-oriented are discussed. [Obgovoreno perspektyvy realizacii proektiv OBSE v Ukraini, yaki mayut' pryrodohoronne spryamuvannya]*. Available to: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=247238198&. Accessed: 22 Feb. 2018.
9. *Overview of perceptions of climate change in Ukraine. [Oglyad pro sprinyattya zmin klimatu v Ukraini]*. Kyiv: UN GC, 2009. Print.
10. Yatsenko, L. Directions of the state policy on ecologization of the national economy. Analytical note. [Napryamky derzhavnoi polityky schodo ekologizacii nacional'noi ekonomiky. Analitychna zapyska]. Available to: <http://www.niss.gov.ua/articles/807/>. Accessed: 22 Feb. 2018.
11. *Strategic Environmental Assessment of Policy, Plan, and Program Proposals: CIDA Handbook. Canadian International Development Agency. 2004. Print.*