

УДК 354:338.242:334.012.644

Ветвицький Д.О.,

к.держ.упр.,

народний депутат України VI скликання,

НАПРЯМИ ТА ПРІОРИТЕТИ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ

Анотація. Розглянуто світовий досвід здійснення державної екологічної політики, визначено особливості застосування екологічної політики України в умовах глобальних викликів, досліджено специфіку здійснення регіональної екологічної політики України. Проаналізовано напрями забезпечення соціально-економічного й екологічного моніторингу безпеки в сучасних умовах, розглянуто чинники впливу на здійснення державної екологічної політики в Україні, виявлено пріоритети системи екологічного моніторингу в регіонах і містах. Визначено перспективи екологічного розвитку України в умовах глобалізації та пріоритетні напрями реалізації державної екологічної політики в Україні. Розроблено стратегічні напрями реалізації екологічної політики держави в регіонах і містах.

Ключові слова: державне управління, державна екологічна політика, регіональна екологічна політика, екологічний моніторинг, глобалізація.

Аннотация. Рассмотрен мировой опыт осуществления государственной экологической политики, определены особенности применения экологической политики Украины в условиях глобальных вызовов, исследована специфика осуществления региональной экологической политики Украины. Проанализированы направления обеспечения социально-экономического и экологического мониторинга безопасности в современных условиях, рассмотрены факторы влияния на осуществление государственной экологической политики в Украине, а также основные системы экологического мониторинга в регионах и городах. Определены перспективы экологического развития Украины в условиях глобализации и приоритетные направления реализации государственной экологической политики в Украине. Разработаны стратегические направления реализации экологической политики государства в регионах и городах.

Ключевые слова: государственное управление, государственная экологическая политика, региональная экологическая политика, экологический мониторинг, глобализация.

Summary. The global experience of the state environmental policy, defined features of the application of environmental policy of Ukraine in the context of global challenges, studied the specific implementation of regional environmental policy of Ukraine were examined in the work. The author has analyzed the trends in socio-economic and environmental monitoring safety in modern conditions, examined factors influencing the implementation of state environmental policy in Ukraine, identified priorities for environmental monitoring systems in the regions and cities. Prospects have been identified ecological development of Ukraine in the context of globalization and the priorities for implementation of state environmental policy in Ukraine, and developed strategic directions of the state environmental policy in the regions and cities.

Keywords: public administration, state environmental policy, regional environmental policies, environmental monitoring, globalization.

Постановка проблеми. Вирішення екологічних проблем, що виникли внаслідок збільшення техногенного навантаження на навколишнє природне середовище у глобальному масштабі, передбачає їх першочергове розв'язання. Проблеми реалізації принципів державної екологічної політики в Україні пов'язані з недосконалістю законодавчих та нормативно-правових актів, відсутністю необхідних обсягів фінансування, неузгодженістю дій органів влади та суб'єктів господарювання, безвідповідальною, руйнівною для природи діяльністю підприємств, а головне – з необґрунтованістю, розмитістю, нечіткістю стратегічних рекомендацій і планів дій щодо формування заходів, спрямованих на їх розв'язання. Загострення вищезазначених проблем потребує науково обґрунтованого розроблення та поетапної реалізації державної екологічної політики України в умовах глобалізації.

Метою даної статті є визначення напрямів та пріоритетів державної

екологічної політики України в умовах глобальних викликів.

Аналіз наукового доробку. Екологічні проблеми та концептуальні засади сталого розвитку висвітлені в роботах Васюти О.А., Веклич О.О., Галушкиної Т.П., Гамана П.І., Голян В.А., Данилишина Б.М., Загвойської Л.Д., Іванової Т.І., Кураєвої Н.В., Кравціва В.С., Лінника С.О., Мельника Л.Г., Семишкур В.В., Синякевича І.М., Харічкова С.К., Хвесика М.А. та інших.

Виклад основного матеріалу.

Екологічну політику можна представити як систему цілей і дій органів державної влади та управління, спрямованих на забезпечення екологічної безпеки держави і задоволення екологічних потреб населення.

Аналіз світового досвіду здійснення екологічної політики показав, що упор у досягненні екологічних цілей був зроблений на наступні адміністративні засоби впливу: жорсткість стандартів і нормативів на якість продукції та навколишнього середовища; використання екологічної експертизи виробничих проектів для контролю за їх розміщенням; угоди, що укладаються місцевими органами влади про контроль за забрудненням; системи арбітражу екологічних конфліктів; природоохоронні програми всіх рівнів (локальний – рівень підприємства, організації; місцевий – рівень адміністративного району, міста; регіональний – рівень області; національний – рівень держави; міждержавний – рівень кількох держав).

Розглянувши основні напрями світового досвіду здійснення державної екологічної політики, ми дійшли висновку, що державна екологічна політика – це комплекс засобів і заходів, спрямованих суспільством і державою на охорону та оздоровлення довкілля, ефективне поєднання природокористування і природоохорони та забезпечення нормальної життєдіяльності громадян, який має два виміри – нормативний

і регуляційний. Перший – це система правил і норм, другий – це конкретні дії для охорони навколишнього середовища.

Було встановлено, що основою державної екологічної політики України в умовах глобальних викликів має бути стимулювання природоохоронної діяльності, яке ґрунтується на існуючій методологічній базі, апробованій вітчизняною практикою, а також враховує досягнення інших країн у вирішенні екологічних проблем.

Було визначено, що стратегія державної екологічної політики України в умовах глобальних викликів має бути спрямована на перехід від моделі, орієнтованої на ліквідацію наслідків екологічних порушень (до якої належить зараз Україна), до моделі, що базується на прогнозуванні та попередженні забруднень довкілля і покращенні його стану, характерної для більшості розвинених країн світу. Однак без синхронізації напрямів соціально-економіко-екологічних перетворень державна екологічна політика залишатиметься неефективною.

На основі узагальнення вітчизняного та зарубіжного досвіду формування механізмів вирішення соціальних і екологічних проблем, проаналізувавши стратегічні напрями реалізації екологічної політики в Україні, автором було запропоновано виділити принципи державної екологічної політики України в умовах глобальних викликів, а саме:

- пріоритет екології над економікою, поступовий та поетапний перехід до нових механізмів державного управління у сфері реалізації екологічної політики;
- відповідність механізму державного управління у сфері реалізації екологічної політики фактичному стану розвитку суспільства;

узагальнення позитивного вітчизняного та зарубіжного досвіду з метою вирішення екологічних проблем; участь держави у фінансуванні екологічних програм; забезпечення сталого і невиснажливого

природокористування; неперервне екологічне виховання, екологічна освіта й отримання екологічної інформації.

Державна регіональна екологічна політика є складовою частиною національної стратегії сталого розвитку України та її регіонів. Пропорційність і збалансованість розвитку регіонів і України не забезпечується через відсутність екологічної компоненти й Концепції регіональної екологічної політики. Тому екологічна політика як складова державної регіональної політики повинна стати пріоритетним напрямом в системі управління навколишнім природним середовищем. Наступним етапом для забезпечення стійкого, тобто економічно ефективного і екологічно безпечного, природокористування є необхідність у трансформації механізмів її реалізації.

Було визначено, що в найбільш загальному вигляді регіональну екологічну політику можна представити в єдності і взаємодії п'яти основних структурних блоків, функціонування яких забезпечує той чи інший рівень вирішення екологічних проблем. Це: науково-інформаційне забезпечення, нормативно-правові акти, виробничо-технічний потенціал, організаційно-економічний механізм, екологічна культура населення.

Запропоновано прийняти Концепцію регіональної екологічної політики як єдиний визначальний нормативний документ на рівні регіону, який має забезпечити злагоджену взаємодію різних державних і регіональних структур та суспільних інституцій у формуванні й проведенні регіональної екологічної політики як складової державної екологічної політики, спрямованої на забезпечення екологічної безпеки та сталого розвитку окремої території у контексті національної безпеки України в умовах глобалізації.

Визначено, що активізація забезпечення соціально-економічного й екологічного моніторингу безпеки потребує від адміністративної влади

неформальних підходів і високого рівня виконавчої дисципліни. Необхідною є екологічно безпечна політика сталого розвитку, яка передбачає реалізацію цілого комплексу заходів, зокрема: затвердження повномасштабної правової основи для докорінного поліпшення стану навколишнього природного середовища в країні; створення ефективного механізму реалізації природоохоронної політики за рахунок неухильного зменшення ресурсоемності економіки через залучення у господарський обіг накопичених відходів, а також запобігання надзвичайним ситуаціям з важкими еколого-економічними наслідками; технічне і технологічне переозброєння з метою ефективного раціонального природокористування та постійного зростання коефіцієнта корисної дії економіки; підвищення екологічної свідомості та рівня екологічної освіти.

Розглянуто проект Закону «Про Стратегію національної екологічної політики України на період до 2020 року», який був розроблений Мінприроди 27 травня 2010 року, але на сьогоднішній день відкликаний. Необхідність прийняття проекту Стратегії зумовлена послабленням дієвості екологічної політики та інституцій, істотним зниженням ефективності структури управління в галузі охорони довкілля на державному та регіональному рівнях, сповільненням необхідних змін у законодавстві, послабленням дієвості контролю за дотриманням екологічних вимог, що призводить до зростання темпів забруднення довкілля, неефективного та виснажливого використання природних ресурсів.

Визначено перспективи реалізації Стратегії, серед яких передбачено досягнення наступних змін у реалізації державної екологічної політики та стану довкілля в умовах глобалізації: стабілізація та поліпшення стану навколишнього природного середовища до безпечного для життєдіяльності населення; усунення прямого зв'язку між економічним

зростанням та погіршенням стану навколишнього середовища; впровадження системи екологічно збалансованого використання природних ресурсів; створення розгалуженої екомережі та припинення втрат біорізноманіття; впровадження дієвої системи інформування населення щодо збереження довкілля, екологічної політики та сталого розвитку.

У ході дослідження встановлено, що до основних чинників впливу на здійснення державної екологічної політики в Україні відносяться: правові, програмні та інституційні механізми; науково-освітні механізми; фінансово-економічні механізми; моніторинг стану довкілля та екологічний контроль.

Забезпечення стабільного фінансування природоохоронної діяльності, розвиток економічних інструментів є основними чинниками реалізації державної екологічної політики в Україні. Основні проблеми фінансування державної екологічної політики полягають у домінуванні в різних владних органах політичних та економічних пріоритетів над екологічними, а також у відсутності ефективного контролю за надходженнями та видатками екологічних коштів, тому впровадження та зміцнення нових фінансово-економічних важелів реалізації державної екологічної політики – необхідна умова для сталого екологічного розвитку України. До них належать: створення Національного екологічного фонду; впорядкування та концентрація екологічних фондів з метою їх укрупнення та ефективного використання коштів; державна підтримка у створенні екологічних банків; реалізація державних екологічних програм у рахунок заборгованості перед різними фондами, країнами-інвесторами; дієвий контроль і продаж квот за забруднення довкілля; впровадження екологічного лізингу, екологічного страхування, екологічного акцизного збору, податкових пільг, субсидій тощо.

Розглянувши основні чинники впливу на здійснення державної екологічної політики в Україні, виявлено, що Україні сьогодні необхідне підвищення прозорості діяльності органів виконавчої влади у сфері охорони навколишнього природного середовища та діяльності інших органів влади, що впливає на довкілля, шляхом систематичного інформування про діяльність органів виконавчої влади у сфері охорони навколишнього природного середовища через засоби масової інформації, Інтернет та офіційні видання. Необхідним є забезпечення постійної участі громадськості в процесі прийняття рішень, що стосуються довкілля, та здійсненні державної екологічної політики України на всіх рівнях.

Визначено, що головною метою екологічного моніторингу в регіонах і містах є не тільки кількісно-якісна оцінка техногенного впливу на природне навколишнє середовище, а головна оцінка та передбачення наслідків її багатокomпонентної реакції у відповідь для визначення загального стану екологічної безпеки. Такий підхід визначає необхідність виявлення і вивчення зв'язків між типами та рівнями техногенних навантажень, динамічними параметрами природних процесів, станом рослинності, живих організмів, здоров'ям, психологічним станом людей та змінами соціально-економічних процесів у суспільстві.

Встановлено, що регіональний екологічний моніторинг – це спостереження за природними і техногенними процесами і явищами в межах будь-якого регіону, аналіз їх впливу на місцеві екосистеми, на основі сучасних підходів та прогноз екологічної ситуації для вироблення ефективної екологічної політики в регіоні. Завдяки проведенню регіонального екологічного моніторингу прискорюється екологічний розвиток того або іншого регіону, відбувається вдосконалення соціальних структур останнього, відбувається прискорення процесу ефективного

розв'язання екологічних проблем, використання фактора економіко – географічного стану регіону тощо.

Удосконалено систему екологічного моніторингу в регіонах і містах України з урахуванням вимог законодавства про місцеве самоврядування, європейських орієнтирів, досвіду регіонів з розробки і здійснення екологічної політики та введення в дію нормативно-правового акта з регіональної екологічної політики, пріоритетів вирішення регіональних еколого-соціальних проблем, відповідних механізмів розподілу відповідальності й ресурсів, запровадження регіональних (обласних) і місцевих екологічних програм за методологією, рекомендованою Регіональним екологічним центром для країн Центральної та Східної Європи.

Найважливішими напрямками перспективного екологічного розвитку в Україні в умовах глобалізації визначені поліпшення екологічної ситуації та підвищення рівня екологічної безпеки. Діяльність всієї природоохоронної системи має спрямовуватись на утвердження екологічної політики як інтегрованого чинника соціально-економічного розвитку держави, формування і впровадження екологічно збалансованої системи природокористування, зміни нерациональних моделей виробництва і споживання, еколого-інноваційної модернізації економіки України. Адже екологічна безпека – компонент системи національної безпеки з нормальними умовами для розширеного відтворення природних ресурсів та життя людей.

У напрямі інтеграції екологічної політики та екологічного розвитку в умовах глобалізації необхідним є удосконалення системи інтегрованого екологічного управління, міжвідомчої координації та співробітництва щодо інтеграції екологічної складової до програм розвитку секторів економіки.

Визначено, що в напрямі поліпшення екологічної ситуації та підвищення рівня екологічної безпеки необхідним є вирішення наступних завдань: підвищення якості атмосферного повітря у найбільш техногенно навантажених містах; забезпечення впровадження технологічних нормативів допустимого викиду забруднювальних речовин у атмосферне повітря із теплосилових установок, номінальна теплова потужність яких перевищує 50 Мвт; впровадження заходів з пом'якшення наслідків зміни клімату, реалізація механізмів Кіотського протоколу до Рамкової конвенції ООН про зміни клімату, вироблення на урядовому рівні позиції України в переговорному процесі на посткіотський період; поліпшення екологічного стану довкілля Азовського і Чорного морів, поверхневих водних об'єктів, забезпечення реалізації державної політики у сфері охорони та раціонального використання водних ресурсів шляхом впровадження інтегрованого управління водними ресурсами; реалізація державної політики, спрямованої на зменшення рівня забруднення довкілля Азовського та Чорного морів, поліпшення їх екологічного стану; зменшення рівня забруднення водних ресурсів та забезпечення очистки стічних вод шляхом будівництва та реконструкції інженерних споруд систем водовідведення на об'єктах житлово-комунального господарства та господарських об'єктах, посиленням контролю за їх проектуванням та експлуатацією; удосконалення системи управління водними ресурсами в частині використання води; удосконалення системи поводження з відходами, наближення її до аналогів держав Європейського Союзу; упорядкування питання ввезення на територію України окремих видів відходів як вторинної сировини.

Показано, що у зв'язку з поглибленням світової екологічної кризи та загостренням інших глобальних проблем для України дедалі більшого значення набувають політичні аспекти заходів, що вживаються в окремих

держав, та міжнародних заходів щодо розв'язання окремих питань екологічної безпеки. Тому найбільш гостро постає питання взаємодії практичних заходів на міжнародному, регіональному, національному рівнях. Це вимагає формування моделі екологічно стійкого розвитку. Необхідно добиватися встановлення міжнародного екологічного порядку для всіх держав. Визначено, що цей порядок повинен передбачати: уведення обов'язкових для всіх держав верхніх меж гранично допустимих концентрацій техногенних сполук і міжнародного контролю за їх дотриманням; удосконалення наявних та створення нових адміністративних та політичних механізмів міжнародної відповідальності, пов'язаної із заподіянням транскордонних екологічних збитків; створення міжнародного механізму екологічного моніторингу та контролю; впровадження міжнародної екологічної експертизи для всіх нових значних проектів природокористування; відповідальність держав за знищення екосистем у межах територіальних кордонів цих держав; визначення нижньої межі прийнятної якості життя і створення економічного механізму її забезпечення; створення механізмів стимулювання передачі, поширення та впровадження «чистих» технологій.

Визначено, що основні завдання державної екологічної політики, спрямовані на посилення екологічної складової у промисловій політиці та вирішення екологічних проблем, потребують удосконалення структури промислового виробництва, поступового згортання екологічно шкідливих виробництв; стимулювання впровадження більш чистих технологій і систем виробництва, ресурсо- та енергозберігаючих технологій, у тому числі шляхом надання фінансової допомоги господарюючим суб'єктам на їх впровадження; удосконалення управління промисловістю, нагальне впровадження сучасних систем менеджменту, сертифікації промислового виробництва, продукції, її якості за міжнародними стандартами;

зменшення негативного впливу на довкілля в промислових регіонах, особливо у старопромислових районах і центрах, для яких характерна надмірна концентрація підприємств важкої індустрії та складний екологічний стан.

Зазначено, що реалізація екологічної політики держави в регіонах і містах України та перспективи вирішення екологічних проблем в основному визначатимуться рівнем усвідомлення їх актуальності науково-технічною елітою, політиками та тими державними інститутами, які формують і здійснюють екологічну політику. При виборі аргументів щодо необхідності її активізації соціальні мотиви повинні відігравати провідну роль. Тут мають враховуватись реальні факти шкідливого впливу стану довкілля на здоров'я людей, рівень екологічної свідомості громадян, вплив забруднення довкілля на умови життєдіяльності та комфортності проживання населення.

На основі аналізу основних пріоритетів системи екологічного моніторингу в регіонах і містах визначено низку суттєвих недоліків, які необхідно усунути, а саме: суб'єкти моніторингу здійснюють свою діяльність у відповідності з відомчими програмами, що неузгоджені між собою на обласному рівні; служби спостережень роз'єднані й не мають єдиної системи, яка дозволяла б оперативно обмінюватися інформацією у випадках виникнення надзвичайних ситуацій; мережа спостережень, яка діє на теперішній час, має недостатню кількість пунктів спостереження та слабо забезпечена сучасними контрольними-вимірювальними приладами; в регіонах і містах майже відсутні автоматизовані системи контролю стану об'єктів довкілля. Встановлено, що усунення визначених недоліків є стратегічним напрямом реалізації екологічної політики держави в регіонах і містах. З метою усунення цих недоліків мають бути розроблені скоординовані регіональні програми організації моніторингу довкілля. В

рамках цих програм за кошти обласних фондів охорони навколишнього природного середовища мають бути розроблені обласні системи моніторингу довкілля, які будуть визначати організаційну і функціональну структуру системи моніторингу, її ієрархічні рівні та принципи взаємодії між суб'єктами моніторингу в регіонах і містах.

Висновки. Визначено, що основою державної екологічної політики України в умовах глобальних викликів має бути стимулювання природоохоронної діяльності. Встановлено, що регіональна екологічна політика визначається, виходячи з пріоритетності національних і регіональних інтересів та є невід'ємною складовою державної екологічної політики. Доведено, що активізація забезпечення соціально-економічного й екологічного моніторингу безпеки потребує від адміністративної влади неформальних підходів і високого рівня виконавчої дисципліни. Встановлено основні чинники впливу на здійснення державної екологічної політики в Україні. Визначено пріоритети системи екологічного моніторингу в регіонах і містах в Україні. Найважливішим напрямом перспективного екологічного розвитку в Україні в умовах глобалізації визначено поліпшення екологічної ситуації та підвищення рівня екологічної безпеки. Доведено необхідність встановлення міжнародного екологічного порядку для всіх держав.

Список використаних джерел:

1. Ветвицький Д. О. Інструменти регулювання екологічно сталого регіонального розвитку в ринкових умовах / Д. О. Ветвицький // Науковий вісник Академії муніципального управління: Серія «Управління» Вип. 2/2010. Державне управління та місцеве самоврядування / За заг. ред. В. К. Присяжнюка, В. Д. Бакуменка. – К. : Видавничо-поліграфічний центр Академії муніципального управління. – 2010. – С. 286–296.
2. Ветвицький Д. О. Політика комплексного моніторингу якості життя населення України з урахуванням екологічних факторів / Д. О. Ветвицький // Інвестиції: практика та досвід. – 2010. – №9. – С. 94–96.

3. Ветвицький Д. О. Роль держави у раціональному використанні природних ресурсів та охорони довкілля щодо забезпечення якості життя / Д. О. Ветвицький // Науковий вісник Академії муніципального управління: Серія «Управління» Вип. 2/2010. Державне управління та місцеве самоврядування / За заг. ред. В. К. Присяжнюка, В. Д. Бакуменка. – К. : Видавничо-поліграфічний центр Академії муніципального управління. – 2010. – С. 233–239.
4. Ветвицький Д. О. Урахування екологічного фактору в процесі формування стратегії розвитку держави [Електронний ресурс] / Д. О. Ветвицький // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2010. – № 2. – Режим доступу до журналу : <http://www.dy.nauka.com.ua>.
5. Ветвицький Д. О. Формування регіональної стратегії екологічно сталого розвитку в Україні відповідно до умов зовнішнього середовища / Д. О. Ветвицький // Економіка та держава. – 2010. – №7. – С. 126–128.

Рецензент: доктор наук з державного управління, професор Іванова Т.В.