

¹Радомська М.М., ¹Мовчан Я.І.,
¹Тарасова О.Г., ²Трофименко Н.С.
¹Національний авіаційний університет
²Міністерство екології та природних ресурсів України

СТАН ВИКОНАННЯ СТРАТЕГІЇ ДЕРЖАВНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ В АСПЕКТІ ЇЇ ІНДИКАТОРІВ

У статті проаналізовано ефективність екологічної політики, а також стан довкілля України, рівень техногенного навантаження на навколишнє середовище та ступінь збалансованості природокористування відповідно до Закону України "Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року".

Ключові слова: навколишнє середовище, екологічна безпека, екологічна політика, державне управління, природокористування.

В статье проанализирована эффективность экологической политики, а также состояние окружающей среды Украины, уровень техногенной нагрузки на окружающую среду и степень сбалансированности природопользования в соответствии с Законом Украины "Об основных принципах (стратегии) государственной экологической политики Украины на период до 2020 года".

Ключевые слова: окружающая среда, экологическая безопасность, экологическая политика, государственное управление, природопользование.

The article analyzes efficiency of environmental policy, as well as the state of environment in Ukraine, level of technogenic pressure on the environment and natural resource management balance in accordance with the Law of Ukraine "About the basic principles (strategy) of state environmental policy of Ukraine for the period to 2020".

Keywords: environment, environmental safety, environmental policy, state administration, natural resource management.

Актуальність проблеми. Навколишнє середовище в Україні зазнає значного навантаження внаслідок господарської діяльності людини. Як спадок радянської індустріалізації, економічних та інституційних проблем України протягом становлення її незалежності та недостатнього обсягу інвестицій у чисті технології та енергоефективність, екологічні проблеми в Україні поглиблюються та стан практично всіх компонентів довкілля: повітря, води, ґрунтового покриву, поводження з відходами, природоохоронної діяльності та радіаційного забруднення внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС, здоров'я людини, є кризовим.

Головною причиною виникнення такого стану довкілля є низький пріоритет екологічної політики в Україні. Стратегічне екологічне планування та визначення пріоритетів екологічної політики залишаються значною проблемою для Уряду України та Мінприроди, як його виконавчого органу, не дивлячись на те, що Україна напрацювала об'ємну правову базу охорони навколишнього середовища. Низький рівень екологічної свідомості суспільства, нерозуміння персональної відповідальності за наслідки своєї економічної діяльності більшості підприємств та відсутність ефективного контролю за беззаперечним додержанням екологічного законодавства поглиблюють кризові явища.

Станом на 2010 рік екологічне законодавство нараховувало понад 300 законів і підзаконних актів. Проте, ця законодавча база є складною для впровадження, суперечливою і тому неефективною за результатом. У другій половині 2010 року в екологічній політиці України відбулися певні зміни, пов'язані з розробленням і

прийняттям Національної стратегії екологічної політики та більш інтенсивною роботою у напрямку гармонізації з європейським екологічним законодавством.

Закон України "Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики до 2020 року" [1] року набрав чинності 14 січня 2011 р. Тим самим Україна виконала головне зобов'язання в екологічній галузі в рамках реалізації пріоритетів Порядку денного Асоціації Україна – ЄС на 2010 рік. Для реалізації пріоритетних напрямів Стратегії Європейський Союз прийняв рішення про надання бюджетної підтримки Європейської Комісії природоохоронному сектору України в обсязі 35 млн євро та міжнародної технічної допомоги від ЄС та Уряду Швеції загальним обсягом, що перевищує 10 млн євро.

25 травня 2011 року Кабінет Міністрів України схвалив Національний план дій (НПД) з охорони навколишнього природного середовища України на період 2011-2015 рр. План дій відіграє значну роль у впровадженні нових або оновлених принципів екологічного врядування в Україні [3].

Виклад основного матеріалу. В контексті формування сучасної державної екологічної політики розроблено перелік цілей, які мають бути досягнені, та індикаторів, які мають бути використані для оцінки прогресу у сфері екологізації суспільно-економічної діяльності держави, а також для розроблення планів подальших заходів і моніторингу впровадження Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища України.

Щороку Міністерством екології та природних ресурсів видаються Національні доповіді про стан навколишнього природного середовища. В них наводиться оцінка якості атмосферного повітря, водних ресурсів, ґрунтів, біологічних ресурсів, природно-заповідного фонду, демографічної ситуації, рівня техногенного навантаження на довкілля, ефективності управління відходами та екологізації виробничої діяльності.

Перший звіт Мінприроди щодо реалізації Закону України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики на період до 2020 року» стосувався лише деяких індикаторів і охоплював проміжок часу від 2010 до 2011 року. В даній статі представлені узагальнені результати проведеного більш ґрунтовного аналізу, який охоплює усі визначені цілі та індикатори за більший більший періоду часу.

Метою цього огляду є оцінка ефективності державного управління в галузі охорони навколишнього природного середовища за період 2000-2010 років за показниками ефективності Стратегії відповідно до Закону України "Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року", а також розгляд діяльності Міністерства екології та природних ресурсів та інших органів влади у розрізі досягнення основних цілей державної екологічної політики.

В рамках поставленої мети основними завданнями роботи є аналіз поступу держави у підвищенні рівня суспільної екологічної свідомості, поліпшенні екологічної ситуації та підвищенні рівня екобезпеки, досягненні безпечного для здоров'я людини стану довкілля, інтеграції екополітики в секторальні політики та вдосконаленні системи інтегрованого екологічного управління, припиненні втрат біотичного та ландшафтного різноманіття і формування екомережі, забезпеченні збалансованого природокористування, удосконаленні регіональної екологічної політики.

Стратегічними цілями державної екополітики, задекларованими у відповідному законодавчому документі, є такі:

Ціль 1. Підвищення рівня суспільної екологічної свідомості

Ціль 2. Поліпшення екологічної ситуації та підвищення рівня екологічної безпеки

Ціль 3. Досягнення безпечного для здоров'я людини стану навколишнього природного середовища

Ціль 4. Інтеграція екологічної політики та вдосконалення системи інтегрованого екологічного управління

Ціль 5. Припинення втрат біологічного та ландшафтного різноманіття і формування екологічної мережі

Ціль 6. Забезпечення екологічно збалансованого природокористування

Ціль 7. Удосконалення регіональної екологічної політики

Виходячи з аналізу даних статистичної звітності, представлених у відкритих джерелах, та у означених доповідях Мінприроди про стан навколишнього середовища в Україні, встановлено, що найбільший прогрес спостерігається у вирішенні завдань, пов'язаних з підвищенням рівня екологічної свідомості серед населення та посилення взаємодії з громадськістю та ЗМІ в питаннях охорони навколишнього середовища. Але дана робота знаходиться на початкових етапах, тому говорити про її ефективність ще рано [2].

Комплексний характер Цілі 2 не дозволяє виконати однозначну оцінку поступу у напрямку її досягнення, оскільки за певними складовими спостерігається значний прогрес, у той час, як решта компонентів залишається поза увагою відповідних органів влади.

Так, аналіз динаміки основних показників якості компонентів довкілля свідчить про стабілізацію об'ємів викидів забруднюючих речовин, у тому числі парникових газів, на рівнях, що поступають рівням початку 90-х років XX ст., проте це все ще зумовлено досить низьким розвитком економіки, а не переважаючим впровадженням новітніх технологій. Важливим позитивним моментом є розвиток міжнародного співробітництва у сфері торгівлі квотами на викиди парникових газів та зростання об'ємів зелених інвестицій, які спрямовуються на покращення стану повітряного басейну та довкілля загалом. Активне впровадження планів модернізації очисних споруд та скорочення об'ємів неочищених стічних вод веде до зменшення загальної кількості надзвичайних ситуацій та зниження величини матеріальних збитків, заподіяних надзвичайними ситуаціями. Стабільна увага держави до нарощування використання запасів корисних копалин та геолого-розвідувальної діяльності з метою пошуку нових покладів корисних копалин, в першу чергу енергетичних, сприяє підвищенню ресурсної незалежності нашої країни від зовнішніх економічних партнерів. До безперечних досягнень можна віднести нарощування обсягів утилізації відходів та успішну реалізацію проектів вивезення для утилізації накопичених прострочених пестицидів та отрутохімікатів.

Передумовою цих позитивних зрушень є розвиток законодавчої бази, що регулює охорону та використання природних компонентів навколишнього середовища. Разом з цим стан адаптації українського законодавства до європейського відбувається незадовільними темпами. Успішному вирішенню даного завдання заважає відсутність чіткого послідовного підходу до виконання даної роботи і затвердженого плану адаптації законодавства.

Розвиток природно-заповідної справи та розширення екомережі в Україні прогресує щодо заповіданих площ, але гальмується неузгодженістю і недосконалістю законодавства – земельного, лісового, природоохоронного та законодавства про місцеве самоврядування.

Разом з цим, слід відзначити проблеми, які не знайшли вирішення:

- постійне зростання забруднення повітря, спричиненого викидами мобільних джерел (транспортними засобами);
- скорочення запасів питної води та висока зношеність мереж водопостачання та водовідведення
- надзвичайно високий рівень розораності території країни та значне поширення ерозійних явищ;
- забруднення сільськогосподарських ґрунтів пестицидами та недостатня увага до збереження ґрунтів, як національного багатства України;
- низький рівень лісистості, що ставить під загрозу стабільність багатьох екосистем на території країни та спричиняє втрату біорізноманіття;

- низькі темпи та масштаби рекультивації земель, порушених внаслідок видобування корисних копалин;
- зношеність основних виробничих фондів на об'єктах економіки та господарювання, більшість з яких працює на критичній межі технологічної безпеки;
- невирішеність питань сортування та переробки побутових відходів, розширення старих і побудови нових полігонів для побутового сміття;
- низький рівень впровадження нових ефективних методів утилізації виробничих відходів;
- декларативний характер заходів, спрямованих на підтримку біобезпеки в країні і уникнення небажаних впливів на здоров'я людей.
- недостатня увага до морекористування, в частині зменшення ризиків від впливу людської економічної діяльності (розливів нафти, використання живих та мінеральних морських ресурсів, тощо) [2].

У підсумку, ґрунтуючись на аналізі зібраної інформації відносно встановлених індикаторів, діяльність держави у сфері досягнення екобезпеки для всього населення можна оцінити як недостатньо ефективну. Наслідком цього є невтішна ситуація, яка склалася на території України зі станом захворюваності населення та руйнуванням довкілля, як передумови здоров'я та благополуччя населення.

Рівень збалансованості економічного розвитку України залишається дуже низьким. Значними проблемами характеризуються всі галузі господарства, які включають не лише високий рівень негативного впливу на навколишнє середовище, надмірне використання природних та енергетичних ресурсів, а й низьку ефективність виробничої діяльності та рівень безпечності отриманої продукції. Це спричиняє проблеми з сертифікацією вітчизняних товарів за національними та міжнародними нормативами та, відповідно, обмежує можливості для розширення ринків збуту для українських товарів.

При цьому розвиток регіональної екологічної політики є досить активним та стабільним. Наприклад, регіонами України виконана повністю підготовка нових та корегування існуючих природоохоронних програм (із 27 необхідних програм підготовлено 25, що складає 93%), а також здійснено розгляд 40 містобудівних обґрунтувань. Впровадження регіональної екологічної політики значно відстає від її розвитку [2].

Загальна кількість встановлених індикаторів складає 74. Розподіл індикаторів між цілями не є рівномірним і залежить від складності даних цілей. Аналіз забезпеченості досліджуваних параметрів якості державного управління у сфері охорони навколишнього середовища інформативними індикаторами вказує на ряд недоліків даної системи.

Визначені цілі недостатньо забезпечені індикаторами, а отже не дозволяють повністю оцінити поточну ситуацію та досягнення у відповідному напрямку. Так, досягнення безпечного для здоров'я людини стану навколишнього природного середовища описується лише трьома індикаторами, два з яких дублюються в попередній цілі. Ефективність роботи у напрямку припинення втрат біологічного та ландшафтного різноманіття і формування екологічної мережі оцінюється лише 4 індикаторами, жоден з яких прямо не стосується власне формування екологічної мережі. Практично відсутні цілі та індикатори збереження та відновлення морського довкілля [2].

Другою важливою проблемою є відсутність конкретної інформації щодо певних індикаторів, що унеможливує формулювання остаточних висновків про успішність впровадження Стратегії та Національного плану дій загалом за певними цілями. Це свідчить про значні недоліки системи формування статистичної звітності у сфері охорони навколишнього середовища і потребу включення в неї нових розділів та категорій. Виявлено 15 індикаторів, не забезпечених статистичною інформацією, які в першу чергу стосуються екологічної безпеки, зокрема частки екологічної інформації у засобах масової інформації, впровадження екологічно безпечних технологій у видобуванні корисних копалин, біобезпеки, впровадження екологічно безпечних технологій, обладнання та

транспортних засобів, реалізацій природоохоронних заходів, попередження надзвичайних ситуацій. Всі перелічені аспекти екологічної безпеки у державі мають суттєве значення, оскільки прямо торкаються добробуту та безпеки населення, а тому потребують ретельного дослідження і вдосконалення.

Аналіз успішності досягнення поставлених цілей Стратегії і виконання завдань Національного плану дій відносно індикаторів Стратегії показав недостатній рівень виконання взятих зобов'язань. Так, з розглянутих 74 індикаторів лише 14 можна вважати досягнутими або повністю виконаними, 31 – виконаними частково, 14 – не виконаними, а за 15 індикаторами не виявлено достатньо інформації для проведення оцінки [2].

За встановленими індикаторами у сфері поводження з відходами, розширенні природно-заповідного фонду, впровадженні механізмів Кіотського протоколу, розвитку органічного землеробства та альтернативної енергетики, створенні умов для розроблення екопрограм в усіх галузях економіки країни та впровадження екологізації регіональних програм у державі спостерігається певний прогрес.

Проте, безсумнівною є необхідність коригування в подальшому індикаторів Стратегії, адже дослідження демонструє, що статистичних спостережень для ряду показників, за якими визначаються індикатори впровадження Стратегії, не ведеться, а для інших офіційна інформація відсутня. Це негативно впливає на сприйняття суспільством серйозності намірів влади щодо впровадження екологічної політики держави та викликає сумніви щодо її ефективності та успішності виконання. До таких показників належать:

- Частка екологічної інформації у засобах масової інформації базового рівня;
- Частка реклами природоохоронного змісту на національних теле- і радіостанціях;
- Вміст генетично модифікованих організмів у продуктах харчування;
- Кількість впроваджених екологічно безпечних технологій виконання гірничих робіт;
- Вміст забруднюючих речовин у донних відкладеннях та гідробіонтах;
- Комплексність переробки корисних копалин;
- Кількість лабораторій, акредитованих для тестування і оцінки продукції на вміст генетично модифікованих організмів;
- Кількість екологічних підприємств малого бізнесу;
- Частка ринкової долі продукції, яка відповідає встановленим екологічним критеріям і ліцензована на право використання знаку екологічного маркування;
- Частка автотранспортних засобів, що відповідають європейським стандартам Євро-4 та Євро-5;
- Загальна довжина протишумових споруд/екранів;
- Частка екологічно чистих видів транспорту;
- Кількість військових об'єктів, які впроваджують систему екологічного управління, кількість проведених екологічних експертиз таких об'єктів;
- Кількість генетичних банків і центрів штучного розведення та реакліматизації рідкісних видів рослин і тварин та таких, що перебувають під загрозою зникнення.

Саме тому потрібен ґрунтовний аналіз показників Стратегії та уточнення процедури для Мінприроди та центральних органів виконавчої влади щодо здійснення відповідного моніторингу.

Що стосується НПД, то на даний момент очевидно є проблема з виконанням заходів НПД, які передбачали фінансування з джерел Секторальної бюджетної підтримки ЄС (СПБ) за причини відсутності останньої. Оскільки увесь 2011 рік та 10 місяців 2012 року пройшли без вказаного фінансування, то необхідне врахування цієї ситуації.

Причин та шляхів для цього є декілька:

- 1) необхідно переглянути заходи, що не були виконані у 2011 та 2012 роках, оцінити їх актуальність та повторно, у випадку необхідності, підтвердити необхідність їх фінансування з джерел СБП у 2013 р.,

2) щоразу робити таку програму лише на наступний рік, за результатами виконання показників, затверджених Угодою між Урядом України та ЄС про фінансування програми «Підтримка реалізації Стратегії національної екологічної політики України», оскільки усі наступні транші СБП будуть змінюватись відповідно до результатів виконання вказаної Угоди.

Потребує, очевидно, корегування пункт 24 НПД, яким Кабінет Міністрів опосередковано, через Мінприроди доручає неурядовим організаціям (це виходить за межі визначеної компетенції Кабінету Міністрів України) щорічно готувати доповіді неурядових екологічних організацій щодо проведення громадської оцінки державної екополітики із зазначенням кількісних та якісних показників доступу до екологічної інформації. При цьому НПД визначає лише обсяг коштів на видання такої доповіді, без визначення необхідних коштів на її підготовку.

Важливим для успішного впровадження Стратегії є також виконання низки рекомендацій, що стосуються інформаційних та організаційних аспектів діяльності Мінприроди, а саме першочерговими завданнями у даному напрямі є:

1. Посилення роботи, спрямованої на розвиток екологічної освіти, у тому числі:

- інтеграція освіти для збалансованого розвитку у національну систему освіти, підвищення рівня кваліфікації та перепідготовки державних службовців і кадрів для різних галузей економіки відповідно до Стратегії Європейської екологічної комісії ООН щодо освіти для збалансованого розвитку;

- перегляд чинних, розроблення нових освітніх стандартів і кваліфікаційних вимог відповідно до принципів освіти для збалансованого розвитку;

- розроблення сучасних засобів навчання і навчально-методичних матеріалів для викладання основ збалансованого розвитку, зокрема підготовка та видання підручників і посібників зі збалансованого розвитку, а також навчально-методичних матеріалів для педагогів, учнів, наукових працівників на всіх рівнях системи освіти і професійної підготовки;

2. Сприяння інноваційній діяльності та науково-дослідній роботі у сфері охорони навколишнього середовища, у тому числі:

- надання державної підтримки програмам наукових досліджень з оцінювання природно-ресурсного потенціалу України, використання енергії, розроблення та впровадження системи індикаторів збалансованого розвитку та методів просторового планування, впливу чинників довкілля на стан здоров'я населення, а також демографічних тенденцій;

- проведення фундаментальних наукових досліджень з формування нової ідеології життєдіяльності українського суспільства, спрямованої на екологізацію економіки, виробництва, споживання, політики, освіти;

- дослідження здатності природних екосистем витримувати антропогенне навантаження;

- проведення економічної оцінки вартості природних ресурсів;

- сприяння науковим дослідженням у сфері ефективних методів навчання, інструментів оцінки збалансованості розвитку, формування життєвих установок і цінностей;

3. Підвищення ступеня залучення громадськості до вирішення питань у сфері охорони навколишнього середовища та збалансованого природокористування.

4. Покращення якості інформаційної діяльності Міністерства, інформаційного забезпечення та доступу до інформації населення з екологічних питань.

5. Налагодження стабільного двостороннього зв'язку та співпраці з громадськими екологічними організаціями та активним населенням.

6. Забезпечення постійної інформованості населення з питань розв'язання місцевих і загальнодержавних екологічних проблем і процесу переходу до збалансованого розвитку з активним залученням засобів масової інформації.

7. Підвищення ефективності управління та професіоналізму у сфері в охорони навколишнього середовища та збалансованого природокористування, у тому числі:

- забезпечення належного підвищення кваліфікації осіб, уповноважених на виконання державних функцій з питань збалансованого розвитку, зокрема збалансованого планування;

- забезпечення прийняття рішень стосовно використання природних ресурсів, реалізації інвестиційних проєктів, які впливають на якість життя людей, лише у прозорий спосіб з залученням зацікавлених осіб;

- забезпечення правових процедур прийняття рішень в сфері довкілля;

- запровадження чітких механізмів підзвітності громадянам на всіх рівнях;

- сприяння повнішій інтеграції на вертикальному рівні між місцевими та національними органами влади при прийнятті рішень.

8. Інтенсифікація діяльності у сфері довкілля та збалансованого природокористування на регіональному рівні, у тому числі:

- розроблення та впровадження регіональної політики, яка забезпечуватиме гармонійне поєднання загальнонаціональних і регіональних інтересів, регулярний моніторинг її виконання, а також узгоджуватиметься зі стратегією збалансованого розвитку України;

- розроблення та реалізація узгоджених регіональних програм збалансованого розвитку на основі комплексного міжрегіонального використання природно-ресурсної бази країни;

- оптимізація співвідношення рівнів розвитку регіонів на основі врахування природних, природно-ресурсних, історичних, соціокультурних чинників розвитку кожного з них;

- зміцнення горизонтальних зв'язків між регіонами шляхом виконання спільних соціально-економічних і екологічних програм та проведення міжрегіональних природоохоронних заходів.

Література

1. Закон України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики до 2020 року» від 21 грудня 2010 р. № 2818-IV. // Відомості Верховної Ради України. – 2011. - № 26. – Ст.218.

2. Звіт про НДР № 838-ХС «Оцінка ефективності державного управління в галузі охорони навколишнього природного середовища за період 2000-2010 років згідно з показниками, визначеними в Законі України "Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року"» / Я.І. Мовчан, М.М. Радомська, О.І. Запорожець та ін. – Київ: Міністерство екології та природних ресурсів України, Національний авіаційний університет, 2012. – 170 с.

3. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища України на період 2011-2015 років» від 25 травня 2011 р. № 577-р. // Урядовий кур'єр. – 2011. – № 135. – с. 18.

Поступила в редакцію 10 грудня 2014 р.