

УДК 351.82:330.341.1

С. В. Майстро,

д. держ. упр., проф.,

професор кафедри економічної політики та менеджменту ХарPI НАДУ;

О. М. Колєнов,

старший викладач кафедри пожежної та рятувальної підготовки,

Національний університет цивільного захисту України,

м. Харків

ПРОБЛЕМИ ТА ПРОТИРІЧЧЯ ДЕРЖАВНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

Розглянуто особливості державної екологічної політики України на регіональному рівні. Виокремлено проблемні аспекти та протиріччя регіональної екологічної політики. Запропоновано напрямки удосконалення державної екологічної політики на регіональному рівні.

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

Загострення та поглиблення екологічних проблем, деградація навколишнього середовища та природних ресурсів продовжується в Україні на протязі останніх десятиліть. В Україні практично не здійснюється єдина послідовна державна екологічна політика, не запроваджуються принципи раціонального природокористування та мінімізації негативного впливу на екологічні об'єкти при здійсненні антропогенної діяльності на регіональному рівні. Тому особливого значення як на загальнодержавному, так і регіональному рівнях набуває питання своєчасного виявлення та відстеження екологічних проблем і визначення шляхів їх запобігання та подолання.

Розгляду сучасних проблем охорони навколишнього середовища та визначенню напрямків формування та реалізації державної екологічної політики, в тому числі на регіональному рівні присвятили свої публікації такі вчені, як О. Бондар, В. Кравців, В. Потапенко, Л. Якушенко, Л. Яценко та ін. [1; 4–6]. Однак чимало питань стосовно напрямків удосконалення державної екологічної політики на регіональному рівні залишаються недостатньо дослідженими.

Метою статті є визначення проблем та протиріч державної екологічної політики на регіональному рівні та шляхів їх подолання в сучасних умовах.

Україна належить до одних з найзабрудненіших й екологічно проблемних країн. За оцінками Індексу якості навколишнього середовища (Environmental Performance Index), які здійснює Йельський університет (США), Україна займає 87-е місце серед 163 країн світу. Рівень навантаження на оточуюче природне середовище в Україні в 4-5 разів перевищує аналогічні показники інших країн. За рівнем раціонального використання і якості водних ресурсів Україна, за даними ЮНЕСКО, займає 95-е місце з 122 країн світу. Стан земельних ресурсів в Україні близький до критичного: на всій території країни спостерігаються процеси деградації земель. Наймасштабнішими є ерозія (близько 57,5% земель) та забруднення (близько 20% території), а щорічні втрати гумусу складають 0,65 т / га [3].

Першопричинами екологічних проблем України є:

- успадкована структура економіки з переважаючою часткою ресурсо- та енергоємних галузей, негативний вплив якої був посилений переходом до ринкових умов;
- зношеність основних фондів промислової і транспортної інфраструктури;
- існуюча система державного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища, регулювання використання природних ресурсів, відсутність чіткого розмежування природоохоронних та господарських функцій;
- недостатня сформованість інститутів громадянського суспільства;
- недостатнє розуміння в суспільстві пріоритетів збереження навколишнього природного середовища та переваг сталого розвитку;
- недотримання природоохоронного законодавства [2].

Органічною складовою національної екологічної політики є регіональна екологічна політика держави. Від вирішення регіональних екологічних проблем певною мірою залежить соціально-економічна стабільність в Україні в цілому.

Адже в Україні спостерігаються суттєві регіональні відмінності екологічного навантаження та сучасного стану екологічної безпеки територій, що обумовлено різноманітністю природокористування та господарською

діяльністю населення. Екологічні проблеми суттєво обмежують соціально-економічний розвиток суспільства, котрий знаходиться у безпосередньому взаємозв'язку з якістю навколишнього природного середовища. Тому існує нагальна необхідність визначення регіонів країни, де екологія компонентів довкілля знаходяться в найгіршому стані з метою формування та реалізації відповідної державної екологічної політики шляхом здійснення певних природоохоронних заходів та запобігання негативного впливу на довкілля.

Аналіз екологічної ситуації регіонів України свідчить про наявність регіональної диференціації соціально-екологічної комфортності умов проживання населення, за яким можна виділити групи регіонів відповідно до 5 рівнів екологічної безпеки:

- високий рівень – Чернівецька, Закарпатська, Тернопільська області та м. Севастополь;
- підвищений рівень – Житомирська, Черкаська, Вінницька, Кіровоградська області та м. Київ;
- середній рівень – Херсонська, Сумська, Рівненська, Волинська, Львівська, Івано-Франківська області;
- помірний рівень – Харківська, Запорізька, Хмельницька, Чернігівська, Київська, Полтавська, Миколаївська області та Автономна Республіка Крим;
- низький рівень – Одеська, Луганська, Донецька, Дніпропетровська області [1].

Середній рівень по Україні можна визначити як низький, що зумовлено низкою факторів. Зокрема, це домінування видобувної та переробної галузей промисловості у структурі економіки держави із одночасним використанням застарілих відходо- та енергоємних технологій, виробничого та природоохоронного обладнання, строк використання якого вже закінчився; це і недостатньо жорсткі санкції (економічні та адміністративні) до порушників природоохоронного законодавства, і відсутність системи стимулів для суб'єктів господарської діяльності щодо прискорення темпів запровадження новітніх інтегрованих технологій, оновлення основних виробничих та природоохоронних

фондів, виробництва екологічно чистої продукції, і відсутність підтримки вітчизняних наукових розробок природоохоронних технологій та обладнання [1].

Нинішня адміністративно-інституційна інфраструктура державного екологічного управління є переважно централізованою з дублюванням функцій на регіональному та місцевому рівнях. Це часто призводить до конфліктів і безвідповідальності. Тому під час формування громадянського суспільства й ринкової виробничої інфраструктури функції і відповідальність державного управління мають бути перерозподілені на національному рівні та делеговані на регіональний рівень.

Основні тенденції розвитку регіональної політики свідчать про недостатність уваги на необхідності забезпечення екологізації регіональної політики в умовах «зеленого» зростання, якісному відтворенні всіх потенціалів регіонів на еколого-соціально-економічних засадах, гармонізації геопросторових відносин між країною та регіонами, що потребує суттєвих змін як в контексті реформування регіональної політики, так і в системі формування та реалізації державної екологічної політики.

Дієвим інструментом державної екологічної політики в сучасних умовах виступають екологічні цільові програми (ЕЦП), які дозволяють ефективно вирішувати складний комплекс проблем, пов'язаних з напруженим станом навколишнього середовища України, в тому числі на регіональному рівні.

Проте, аналіз виконання екологічних цільових програм в Україні свідчить про наявність суттєвих прорахунків при застосуванні їх як інструменту державної екологічної політики, а саме:

1. Недофінансування державних цільових програм, що призводить до розпорощення бюджетних коштів та суттєвого зниження ефективності.

2. Невирішеність принципових проблем вибору пріоритетів для формування державних екологічних програм, спрямованість заходів досягнення мети на подолання наслідків, а не на превентивні заходи.

3. Відсутність ув'язки фінансування державних екологічних цільових програм з можливостями бюджету протягом усього терміну виконання програми.

4. Низький рівень програмної та міжпрограмної узгодженості на фоні великої кількості напрямів та значної кількості державних екологічних цільових програм призводить до дублювання завдань і заходів цих програм.

5. Відсутність надійного моніторингу та жорсткого контролю за ходом виконання державних екологічних цільових програм не дозволяє оперативно здійснювати та корегувати процес їх втілення. Це перешкоджає налагодженню надійного контролю за виконанням як з боку відповідального розпорядника коштів, так і з боку Держказначейства, ускладнює здійснення аналізу ефективності понесених витрат та не додає прозорості бюджетним потокам екологічного спрямування [6].

З огляду на комплексний характер ЕЦП, для підвищення їх ефективності та дієвості необхідно не тільки удосконалити стандарти розробки, процедури затвердження та механізми реалізації, а й докорінно переглянути їх досить часту всеосяжність і неконкретність та надати їм більшої регіональної спрямованості. Тому проведення ревізії діючих державних екологічних цільових програм є першочерговим завданням. Необхідно оцінити ефективність виконання існуючих та доцільність продовження їх реалізації та розробити нові комплексні програми вже більш чіткого регіонального спрямування, адже екологічні проблеми в різних областях України мають значні відмінності.

Вирішення проблеми перетворення системи екологічних цільових програм на ефективний інструмент здійснення середньо- та довгострокової державної екологічної політики на регіональному рівні є складним завданням, вирішення якого потребує спільних зусиль центральних органів виконавчої влади та регіонів, запровадження взаємопов'язаних змін в бюджетній сфері, а також в інвестиційній, промисловій, аграрній, житлово-комунальній та інших видах державної політики та їх нормативно-правового забезпечення.

Вирішення екологічних проблем знаходиться не стільки в колі методів природничих та технічних наук, скільки у сфері державного управління, законодавства та масово-інформаційної діяльності. Тому головним для адекватного реагування є:

1. Забезпечення доступності, достовірності та своєчасності отримання екологічної інформації засобами масової інформації та громадськістю, формування екологічної свідомості і відповідальності у громадян та бізнесу.

2. Забезпечення міжгалузевого, міжрегіонального співробітництва та партнерства між громадами, державою та бізнесом в сфері забезпечення екологічної безпеки.

3. Створення української системи моніторингу і управління в сфері екологічної безпеки, як сегменту глобальної мережі екологічного моніторингу на основі сучасних технологій [4-5].

Адже існуюча в Україні система моніторингу докiлля не забезпечує проведення систематичних і обґрунтованих оцінок гранично допустимих змін природних екологічних систем та техногенних навантажень на них і характеру основних джерел загроз екологічній безпеці та потребує кардинального удосконалення, в тому числі на регіональному та місцевому рівнях (рис. 1).

На державному рівні слід продовжити роботу з удосконалення державної системи моніторингу докiлля на базі існуючих передових технологій та інших засобів для належної інформаційної підтримки оцінки екологічної безпеки з метою своєчасного виявлення та попередження екологічних і природно-техногенних загроз на регіональному рівні.

Удосконалення державної екологічної політики на регіональному рівні має відбуватись у таких напрямках:

– розробка та реалізація середньострокових та довгострокових регіональних планів дій з охорони навколишнього природного середовища, як основного інструменту реалізації державної екологічної політики на регіональному рівні;

– впровадження екологічної складової в стратегічні документи розвитку міст та регіонів, урахування вимог Ольборзької хартії під час проведення оцінки регіональних програм соціального та економічного розвитку, перегляд генеральних планів розвитку великих міст з метою імплементації положень зазначених міжнародних документів;



Рис. 1. Механізм реалізації державного екологічного моніторингу

– законодавче забезпечення переходу від соціально-економічного планування до еколого-соціально-економічного планування розвитку регіонів і міст;

– розвиток партнерства "громадськість – влада – бізнес" на регіональному рівні з метою забезпечення соціальних та екологічних стандартів безпечного проживання населення;

– зменшення негативного впливу процесів урбанізації на навколишнє природне середовище, припинення руйнування навколишнього природного середовища у межах міст, підвищення показників озеленення та територій зелених насаджень загального користування, зниження рівня забруднення атмосферного повітря, водойм, шумового та електромагнітного забруднення;

– створення мережі регіональних екологічно-просвітницьких центрів, неурядових природоохоронних організацій тощо;

– сприяння місцевим громадам щодо впровадження невиснажливого господарювання та екологічно дружніх технологій; створення в кожній області інформаційно-експериментальних та демонстраційно-навчальних центрів підтримки заходів з впровадження та поширення моделей невиснажливого господарювання та екологічно дружніх технологій;

– надання державної підтримки розвитку населених пунктів, що використовують енерго- та ресурсозберігаючі екологічно чисті технології житлового будівництва, та комплексне впровадження таких технологій;

– включення питань формування екологічної культури, екологічної освіти та просвіти в державні цільові, регіональні та місцеві програми розвитку.

Основними стратегічними орієнтирами забезпечення гармонізації еколого-економічних відносин на регіональному рівні повинні стати:

– посилення ролі та відповідальності місцевих органів самоуправління у вирішенні екологічних проблем;

– постійне впровадження та посилення управління інноваційними процесами, вдосконалення екологічно чистих технологій, поширення стандартів екологічного менеджменту тощо;

– забезпечення чіткого розмежування повноважень між центральними та регіональними гілками влади та відомствами з одночасним посиленням їх відповідальності щодо підвищення рівня екологічності в соціально-економічній сфері та дієвості державної екологічної політики.

Позитивні зрушення в державній екологічній політиці України можуть відбутися за умов відповідної підтримки Президента та Уряду України в партнерстві з усіма зацікавленими сторонами (регіональні та місцеві органи влади, громадськість, бізнес-середовище, наука, освіта) надзвичайно важливих і складних завдань переходу України до збалансованого розвитку, а процес екологізації має охопити всі сфери суспільної діяльності: промисловість, сільське господарство, житлово-комунальне господарство, науку, соціальну та правову сфери.

Враховуючи той факт, що відмінності соціально-економічного розвитку регіонів України зумовлюють нерівномірне техногенне навантаження на навколишнє природне середовище, доцільно розробити регіональні стратегії державної екологічної політики України, а на їх основі - регіональні плани дій з охорони навколишнього природного середовища, що мають бути інтегровані в регіональні програми соціально-економічного розвитку областей, міст, на основі яких мають бути розроблені місцеві плани дій з охорони навколишнього природного середовища, підготовлені на рівні сільських, селищних та міських рад. У результаті виконання місцевих планів дій має бути передбачено посилення ролі органів місцевого самоврядування в контексті реалізації державної екологічної політики, визначено напрями її вдосконалення з урахуванням регіональної специфіки.

Отже, на сучасному етапі суспільного розвитку, якому притаманне прискорення темпів науково-технічного прогресу з одного боку, загострення екологічних проблем та забруднення навколишнього середовища – з іншого, особливого значення набуває процес формування та реалізації дієвої та ефективної державної екологічної політики, яка враховує існуючий природно-ресурсний потенціал регіонів. Головною метою державної екологічної політики на регіональному рівні в довгостроковій перспективі є підвищення якості життя населення регіону за рахунок поліпшення екологічних параметрів системи життєзабезпечення, впровадження нових наукоємних, ресурсозберігаючих екологічно чистих технологій, формування стабільного екологічно безпечного господарсько-виробничого комплексу, створення екологічно безпечних умов проживання людей, що й буде предметом подальших наукових досліджень.

Список використаних джерел:

1. Заключний звіт з науково-дослідної роботи «Проведення аналізу стану реалізації регіональної екологічної політики» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.menr.gov.ua/docs/activity-ecopolit/NDR%20regionalna%20politika%202013.doc>.
2. 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>.
3. *Владимиров Д.* Чисть имея [Електронний ресурс] / Д. Владимиров. – Режим доступу : http://www.business.ua/articles/eyewitness/Chist_imeya-41257/.

4. *Кравців В. С.* Регіональна екологічна політика в Україні та механізми її реалізації / В. С. Кравців ; НАН України. Інститут регіональних досліджень. – Львів, 2007. – 72 с.

5. *Потапенко В.* Еколого-техногенні проблеми в Україні, що потребують першочергового реагування. Аналітична записка [Електронний ресурс] / В. Потапенко. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/577/>.

6. *Якушенко Л. М.* Щодо напрямків підвищення ефективності виконання загальнодержавних програм у природоохоронній сфері. Інформаційно-аналітична довідка [Електронний ресурс] / Л. М. Якушенко, Л. Д. Яценко. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/537/>.

Maystro S. V., Kolenov O. N. Problems and contradictions of state ecological policy at a regional level.

The features of state ecological policy of Ukraine at a regional level are considered. Problem aspects and contradictions of regional ecological policy are selected. Directions of improvement of state ecological policy at a regional level are offered.

Key words: state ecological policy, mechanism of forming and realization of state ecological policy, regional ecological policy, state ecological monitoring.

Майстро С. В., Коленов А. Н. Проблемы и противоречия государственной экологической политики на региональном уровне.

Рассматриваются особенности государственной экологической политики Украины на региональном уровне. Выделены проблемные аспекты и противоречия региональной экологической политики. Предложены направления усовершенствования государственной экологической политики на региональном уровне.

Ключевые слова: государственная экологическая политика, механизм формирования и реализации государственной экологической политики, региональная экологическая политика, государственный экологический мониторинг.