

УДК 338.439.5

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА У СФЕРІ ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ УКРАЇНИ**Педак І.С.**кандидат економічних наук
Класичний приватний університет**Annotation**

The author examines ecological problems of Ukraine, organization of legal levers of adjusting of these questions and role of ecological safety in their achievement.

Анотація

У статті розкрито екологічні проблеми України, організаційно-правові важелі регулювання цих питань та роль екологічної безпеки у їх досягненні.

Ключові слова

Екологічні проблеми, державне регулювання природокористування, екологічний моніторинг довкілля.

I. Вступ

Екологізація економіки та свідомості суспільства не є абсолютно новою проблемою. Практичне відображення екологічності тісно пов'язане, в першу чергу, з державним регулюванням процесів природокористування. Новим у цій проблемі є еквівалентність обміну між державою, природою та людиною, яка базується на законодавчих, організаційно-технічних рішеннях. Ця проблема на сучасному етапі є дуже актуальною. Вона була сформована протягом двох століть і сьогодні набула свого критичного значення, тому існує об'єктивна необхідність втручання держави в природно-екологічну сферу з метою досягнення збалансованого стану. Держава також має закласти основи глобального екологічно-економічного партнерства між суб'єктами підприємництва, між іноземними партнерами, на рівні планетарного співробітництва заради виживання і подальшого розвитку України, а також усієї цивілізації.

Сучасне екологічне становище не може розглядатися без минулого нашої країни, без історії природокористування, без урахування важливої для всіх нас моделі "людина – виробництво – природа", а тому ми маємо дуже уважно розглянути, проаналізувати деякі принципи, механізми, чинники, які насамперед визначили цей кризовий стан [8].

Україна повинна намагатися відповідним чином реагувати на суспільні проблеми і підтримувати прогресивні світові ініціативи та рішення: вступати у різні міжнародні союзи, товариства, підписувати угоди. Наприклад такі як підписана в Ріо-де-Жанейро

1992 р. – "Порядок денний на XXI століття", а також Конвенція про охорону біологічного різноманіття. Сьогодні Україна намагається стати державою – надійним партнером щодо вирішення глобальних і регіональних проблем в європейському і світовому співтоваристві. Багатий природно-ресурсний потенціал, високоосвічене населення, розвинуті індустрія та інфраструктура створюють усі необхідні передумови для впровадження в Україні вимог цієї Конвенції [7, с. 13].

Істотний внесок в аналіз взаємозв'язків "економічне зростання – забруднення навколишнього середовища" зробили відомі зарубіжні вчені: Дж. Адреоні, О. Голуб, К. Гофман, А. Крюгер, Р. Шмалензі.

Розробкою цих питань займаються такі українські вчені, як О. Веклич, В. Данилко, Т. Завгородня, О. Кашенко, В. Мартиненко, Л. Мельник, В.М. Навроцький, Ю.М. Саталкін, І. Синякевич, В. Трегобчук, В.Я. Шевчук. Зокрема, О. Веклич та В. Трегобчук та різнобічно аргументують необхідність введення еколого-економічної моделі ринкових реформ в Україні, підкреслюючи вигоди для підприємств, які піклуються про охорону навколишнього природного середовища.

Однак можна констатувати, що сьогодні проблеми екологічного управління залишаються хоча й інноваційними, але недостатньо розробленими для України.

II. Постановка завдання

Мета статті – розгляд та систематизація головних теоретичних і практичних положень щодо перспектив розвитку державного регулювання у сфері екологізації та природокористування в Україні.

III. Результати

За природними умовами Україна є однією з багатих країн світу, що дає підстави з оптимізмом дивитися у майбутнє. Територія України займає площу 60 355 тис. га. Близько 95% її території – рівнина, а на частку гірських систем Карпат та Криму припадає лише 5%. Ліси займають 19% її території. Разом з тим Україна є однією з найбільш неблагополучних з екологічного погляду країн Європи [6, с. 54].

Як свідчить досвід, проводити ефективну політику невиснажливого розвитку в державі досить важко навіть за умов економіки, що

Держава та регіони

процвітає. Тим складнішою виглядає ця проблема в Україні, яка переживає успадковану глибоку системну кризу і змушена одночасно вирішувати безліч проблем: економічних, соціальних, екологічних.

Незважаючи на різні проблеми, все ж таки реалізація принципів збалансованого розвитку в Україні розпочалася майже одночасно з проголошенням незалежності. З 1991 р. економічні й екологічні реформи в нашій країні спрямовані на досягнення спочатку компромісу між виробничим і природним потенціалом, а згодом – на перехід до гармонійного їх співіснування в інтересах людей. В основу формування нової політики було покладено базовий принцип, згідно з яким, екологічна безпека держави стає важливим елементом і складовою національної і глобальної безпеки.

Виходячи з цього, в Україні розроблені “Основні напрями державної екологічної політики”. Цей документ визначає не лише мету та пріоритетні завдання охорони довкілля, а й механізми їх реалізації, напрями гармонізації та інтеграції екологічної політики України в рамках процесу “Довкілля для Європи” та світового екологічного процесу. Саме на підставі цього документа, що поєднує стратегічні цілі з конкретними завданнями, розробляються програми Уряду в галузі охорони довкілля та екологічної безпеки. Після утворення цільового Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки в Україні сформовано цілісну систему регулювання й управління природокористуванням та охороною природи, екологічною безпекою, яка, за висновками міжнародних експертів, відповідає сучасним вимогам. У надзвичайно стислі терміни розроблено й оформлено правові засади для вирішення екологічних проблем, впроваджено економічний механізм природокористування, відповідно до міжнародних вимог створено національну систему стандартів щодо забезпечення екологічної безпеки та природокористування [6, с. 24].

У середині 1980-х рр. Україна опинилася на межі екологічної кризи, яка значно поглиблювалась у часи перехідного періоду. Однією з нових екопроблем є міжнародна торгівля відходами.

У параграфі 26 Декларації ООН про навколишнє середовище записано, що держави відповідають за те, щоб діяльність на їх територіях не завдавала шкоди довкіллю в інших державах. Але, на жаль, цього принципу часто не дотримуються, і не лише в разі транскордонного перенесення шкідливих речовин повітряними потоками або річками з одного району в інший. Останнім часом розпочалася торгівля токсичними відходами, яка набула міжнародних масштабів.

Експорт токсичних відходів затримує розвиток екологічно чистих технологій і виробництв. У 1990 р. близько 25 хімічних підприємств Західної Європи та США викинули понад 11 000 т ртутно-свинцевих відходів у Іспанії, в районі Амадена, переправили 8000 контейнерів із токсичними речовинами в Нігерію. Організації Грінпіс відомо понад тисячу спроб експорту смертоносних відходів по всьому світу. Часто платня за дозвіл на захоронення відходів у кілька разів перевищує національний прибуток невеликих країн Африки, Південної чи Центральної Америки, тому їх керівники погоджуються на екологічні злочини. Але в 1992 р. вже 80 держав заборонили ввезення до себе токсичних відходів. Україна не увійшла до їх складу [7, с. 2], тому лише за останні два роки було здійснено близько 40 спроб захоронити на її території шкідливих речовини (230 т промислових відходів та понад 100 т хімікатів, 390 т пластикових упаковок тощо). А в 1994 р. в Україну почали у великих обсягах надходити імпортні пестициди, які заборонені на Заході і використовуються в нас через відсутність відповідних законів, низькі вимоги до якості пестецидів та екологічну неосвіченість бізнесменів.

Зрозуміло, що надзвичайно важливим є вдосконалення нашого екологічного законодавства, посилення контролю за імпортом токсичних речовин і відходів шляхом залучення до цього широких громадських мас. Але найкращий спосіб позбутися відходів – не виробляти їх.

Нинішню екологічну ситуацію в Україні можна охарактеризувати як кризову, що формувалася протягом тривалого періоду через нехтування об'єктивними законами розвитку та відтворення природно-ресурсного комплексу України. Відбувалися структурні деформації народного господарства, за яких перевага надавалася розвитку в Україні сировинно-видобувних, найбільш екологічно небезпечних галузей промисловості.

Економіці України притаманна висока питома вага ресурсоємних та енергоємних технологій, впровадження та нарощування яких здійснювалося найбільш “дешевим” способом – без будівництва відповідних очисних споруд. Це було можливим за відсутності правових, адміністративних та економічних механізмів природокористування, які діють ефективно, та без урахування вимог охорони довкілля.

Ці та інші чинники, зокрема, низький рівень екологічної свідомості суспільства, призвели до значної деградації довкілля України, надмірного забруднення поверхневих і підземних вод, повітря і земель, нагромадження у дуже великих кількостях

шкідливих, у тому числі високотоксичних відходів виробництва.

Винятковою особливістю екологічного стану України є те, що екологічно небезпечні локальні ситуації поглиблюються великими регіональними кризами. Чорнобильська катастрофа з її довготривалими медико-біологічними, економічними та соціальними наслідками спричинила в Україні ситуацію, яка наближається до рівня глобальної екологічної катастрофи.

Незаперечно, що Україну в екологічному аспекті слід розглядати, у першу чергу, як постчорнобильську державу. Наслідки цієї катастрофи дуже значні й охоплюють майже всю територію країни. Але екологічна ситуація в цілому вимірюється значно ширшим спектром проблем [3].

Головними причинами, що призвели до загрозливого стану довкілля, є такі: застаріла технологія виробництва та обладнання, висока енергоємність та матеріалоємність, що перевищують у два-три рази відповідні показники розвинутих країн; високий рівень концентрації промислових об'єктів; несприятлива структура промислового виробництва з високою концентрацією екологічно небезпечних виробництв; відсутність належних природоохоронних систем (очисних споруд, оборотних систем водозабезпечення тощо), низький рівень експлуатації існуючих природоохоронних об'єктів; відсутність належного правового та економічного механізмів, які стимулювали б розвиток екологічно безпечних технологій та природоохоронних систем; відсутність належного контролю за охороною довкілля.

Науково-технічна революція змінює відносини людини з природою, створює нові умови її існування, помітно впливає на спосіб її життя і праці. Використовуючи сучасні засоби виробництва, людство впливає на природу в планетарному масштабі. Різне збільшення масштабів такого впливу загострило проблему передбачення наслідків людської діяльності. Екологічне прогнозування стало необхідною умовою оптимізації процесу взаємодії суспільства і природи. Тому важливо мати екологічно-економічну оцінку науково-технічного прогресу. Ця суперечливість пов'язана з нерівномірністю розвитку різних галузей виробництва, науки і техніки. Подальше вдосконалення техніки має здійснюватись із урахуванням її негативного впливу на стан природного середовища. В умовах структурної перебудови економіки України, заміни застарілої техніки і технології новими відкриваються широкі можливості для помітного зменшення негативного впливу виробничої діяльності на природу.

У сучасній екологічній ситуації важливо при оцінюванні економічної ефективності

науково-технічного прогресу враховувати екологічні наслідки впровадження нової техніки, проводити комплексні екологічно-економічні експертизи нової техніки. Такій експертизі мають підлягати не тільки створені техніка і технології, а й технічні ідеї, розробки, проекти нових технічних засобів.

Охорона природи стала одним із основних пріоритетів нашої держави, оскільки збереження біологічного та ландшафтного різноманіття є основою, яка забезпечує можливість будь-якого природокористування та розвитку суспільства. Але в умовах відсутності достатніх державних коштів для здійснення природоохоронних проектів зусилля державних органів, перш за все Міністерства охорони навколишнього природного середовища і ядерної безпеки, не були спрямовані на формування нормативної та організаційної бази охорони довкілля, яка могла б ефективніше запрацювати з поліпшенням економічного становища в Україні. Нерозумне господарювання, велика розораність ґрунтів, забрудненість водних ресурсів, нагромадження величезної кількості відходів (в Україні ця цифра сьогодні сягає вже 20 млрд т; це величезна кількість, яка до того ж щороку зростає приблизно ще на мільйон), забруднення атмосферного повітря у більше ніж 50 населених пунктах, проживання в яких пов'язане з ризиком для здоров'я людини, – всі ці фактори не могли не призвести до того сумного стану здоров'я. У розробках Всесвітньої організації охорони здоров'я є дані, що з урахуванням рівня економічного розвитку країни стан здоров'я населення залежить від екологічної ситуації на 20–80%. Для України цей показник обраховано приблизно як 57%, тобто стан нашого здоров'я залежить від довкілля десь на 60%.

Фактично держава мала й має різні важелі впливу на природокористувачів, аби примусити їх не порушувати вимог екологічної безпеки, вести екологічно збалансоване господарство. Звичайно, ще треба багато зробити щодо впорядкування норм законодавства з цього питання, але слід подбати й про те, щоб додержання екологічних вимог було вигідним для підприємств – лише тоді вони його виконуватимуть. Тільки застосуванням засобів адміністративного впливу (контроль, адміністративна відповідальність конкретних керівників підприємств) ще ніколи не вдавалося забезпечити ефективного дотримання законодавчих норм. Під економічними ж важелями впливу слід розуміти не тільки плату за використання природних ресурсів, забруднення навколишнього середовища, складування відходів, а й впровадження податкових пільг за використання екологічних технологій, збалансоване виробництво.

Науковими дослідженнями щодо вивчення і розробки заходів зі збереження біологічного різноманіття зайняті фахівці наукових інститутів та центрів, насамперед, Національної академії наук (НАН): Інститутів ботаніки, зоології, гідробіології, географії, біології південних морів, екології Карпат, молекулярної біології, мікробіології, клітинної біології та генетичної інженерії, Ради по вивченню продуктивних сил, Центрального ботанічного саду, Донецького ботанічного саду та інших; Інститутів Української академії аграрних наук (УААН): землеустрою, рослинництва, землеробства, агроекології, ветеринарної медицини, розведення і генетики тварин, птахівництва, селекційно-генетичний, винограду і вина та інші; факультети і кафедри екологічного профілю навчальних закладів тощо. Ряд питань, пов'язаних з науковими дослідженнями та управлінням у цій сфері, вирішують наукові центри, лабораторії й інститути при центральних органах виконавчої влади, зокрема, Український науково-дослідний інститут екологічних проблем та Український науковий центр екології моря при Міністерстві охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки.

Формує, забезпечує та реалізує державну політику в галузі охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання і відтворення природних ресурсів Міністерство охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України (Мінекобезпеки), тобто саме це Міністерство здійснює нормативно-правове регулювання, комплексне управління та екологічний контроль щодо охорони, використання і відтворення.

В умовах державної монополізованої економіки ні штрафи, ні економічні санкції не могли бути достатньо ефективними: гроші, які нібито мали спрямовуватись на екологічні проекти, перекладалися з однієї державної кишені до іншої. Лише наявність різних форм власності природокористувачів, рівність їх перед законом, відповідно до ст. 13 Конституції, дали державі можливість ефективно впливати на стан справ в охороні довкілля; держава має можливість ставати на позицію особи і захищати її права, оскільки за всіх природокористувачів, які є суб'єктами комунальної чи приватної власності, держава вже не відповідає.

Стаття 16 Конституції визначає “забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи – катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду Українського народу” обов'язками держави. Отже, екологічна функція держави має розвиватися значно ширше.

Стаття 49 Основного Закону передбачає не тільки право кожного на охорону здоров'я, але й обов'язок держави дбати про санітарно-епідемічне благополуччя.

У статті 85 (п. 6) зазначено, що парламент затверджує загальнодержавні програми охорони довкілля.

Стаття 92 визначає, що тільки законами як правовими актами вищої юридичної сили визначаються “правовий режим власності”, основи екологічної безпеки, “засади використання природних ресурсів, виключної (морської) економічної зони, континентального шельфу, освоєння космічного простору”.

Таким чином, як ми бачимо, держава має необхідні правові норми на конституційному рівні для подальшого успішного вирішення тих екологічних проблем, які наявні в Україні.

Але, звичайно, одним лише Основним Законом створити повноцінну правову базу для суттєвого поліпшення екологічної ситуації неможливо. Одна з основних проблем розвитку екологічного законодавства сьогодні полягає в тому, що закони, які приймає Верховна Рада, часто мають декларативний характер, вони не є законами прямої дії, як Конституція. Закони приймають, але в них міститься багато посилань на інші законодавчі акти, тому виникає необхідність у прийнятті додаткових положень чи навіть змін. Але ж якщо ми передбачили у Конституції України, що норми екологічної безпеки вирішуються законодавчими актами, то вже жодні постанови Кабінету Міністрів чи рішення міністерств і відомств не можуть регулювати цю сферу.

Звичайно, під час роботи над екологічним законодавством треба враховувати й зарубіжний досвід. Але Україна має й багато власних відкриттів у галузі екологічного права, які ще невідомі в інших країнах. Серед них – Закон “Про охорону атмосферного повітря”, у якому йдеться про оплату використання повітря у промислових потребах. Природний ресурс використовується для виробництва, і ніхто за це не платить. На жаль, хоч після прийняття Закону і були дані вказівки про розроблення відповідних нормативів з визначення та нарахування платні, але саме через відсутність цих методик згодом Мінекобезпеки порушило питання про скасування ряду положень Закону замість відкладення введення відповідних статей у дію.

Загалом же першочергова причина тієї екологічної ситуації, яку ми маємо сьогодні в Україні, – екологічний та екологічно-правовий нігілізм, ігнорування вимог екологічної безпеки у господарській діяльності.

Отже, державне регулювання у цій сфері не може існувати без ефективної системи

нагляду за станом середовища, тобто без системи моніторингу, що постійно діє.

Екологічний моніторинг докiлля є сучасною формою реалізації процесів екологічної діяльності за допомогою засобів інформатизації і забезпечує регулярне оцінювання і прогнозування стану середовища життєдіяльності суспільства та умов функціонування екосистем для прийняття управлінських рішень щодо екологічної безпеки, збереження природного середовища та раціонального природокористування.

Створення та функціонування Державної системи екологічного моніторингу докiлля має сприяти здійсненню державної екологічної політики, яка передбачає:

- екологічно раціональне використання природного та соціально-економічного потенціалу держави, збереження сприятливого середовища життєдіяльності суспільства;
- соціально-екологічне та економічно раціональне вирішення проблем, які виникають у результаті забруднення докiлля, небезпечних природних явищ, техногенних аварій і катастроф;
- розвиток міжнародного співробітництва щодо збереження біорізноманіття природи, охорони озонового шару атмосфери, запобігання антропогенній зміні клімату, захисту лісів і лісовідновлення, транскордонного забруднення докiлля, відновлення природного стану Дніпра, Дунаю, Чорного і Азовського морів.

До основних пріоритетів охорони докiлля та раціонального використання природних ресурсів належать:

- гарантування екологічної безпеки ядерних об'єктів і радіаційного захисту населення та докiлля, зведення до мінімуму шкідливого впливу наслідків аварії на Чорнобильській АЕС;
- поліпшення екологічного стану басейнів річок України та якості питної води;
- стабілізація та поліпшення екологічного стану в містах і промислових центрах Донецько-Придніпровського регіону;
- будівництво нових та реконструкція діючих потужностей комунальних очисних каналізаційних споруд;
- запобігання забрудненню Чорного та Азовського морів і поліпшення їх екологічного стану;
- формування збалансованої системи природокористування та адекватна структурна перебудова виробничого потенціалу економіки, екологізація технологій у промисловості, енергетиці, будівництві, сільському господарстві, на транспорті;
- збереження біологічного та ландшафтного різноманіття, заповідна справа.

IV. Висновки

Таким чином, державна політика у сфері екології, як і в будь-якій іншій сфері, має базуватися на стабільній системі законодавства, актів, нормативів, але ця система, особливо в період економічних криз, має бути еластичною, тобто вміти швидко реагувати на зміни навколишніх компонентів, вміти пристосовуватися до змін занадто складного середовища. І це є дуже ефективним засобом подолання екологічної кризи та забезпечення природоохоронної функції держави.

Правовий механізм має надати основним напрямом чіткої цілеспрямованості, формальної визначеності, загальнообов'язковості, сприяти врегулюванню відносин у галузі екології, застосуванню превентивних, оперативних, стимуляційних і примусових заходів до юридичних та фізичних осіб щодо використання природних ресурсів та їх відходів і юридичної відповідальності за порушення екологічного законодавства.

Державна система екомоніторингу докiлля є інтегрованою інформаційною системою, що здійснює збирання, збереження та оброблення екологічної інформації для відомчого й комплексного оцінювання і прогнозу стану природних середовищ, умов життєдіяльності, вироблення обґрунтованих рекомендацій для прийняття ефективних соціальних, економічних та екологічних рішень на всіх рівнях державної виконавчої влади, удосконалення відповідних законодавчих актів, а також виконання зобов'язань України з міжнародних екологічних угод, програм, проектів і заходів.

Література

1. Конституція України : прийнята 28.06.1996 р. – К. : Преса України, 1997. – 80 с.
2. Закон України “Про охорону навколишнього природного середовища” від 25.06.1991 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://portal.rada.gov.ua>.
3. Закон України “Про зону надзвичайної екологічної ситуації” від 13.07.2000 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://portal.rada.gov.ua>.
4. Екологічне законодавство України : зб. норматив. актів / [відп. ред. І.О. Заєць]. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 416 с.
5. Кашенко О.Л. Екологічна сутність економічних категорій / О.Л. Кашенко. – Суми : Докiлля, 2001. – С. 132.
6. Лазор О. Екологічна політика України: європейський вибір / О. Лазор // Вісн. НАДУ. – 2003. – № 3. – С. 265–270.
7. Міжнародний досвід застосування економічних важелів для здійснення екологічної політики // Семінар. – К., 1997.
8. Соколов Ю.М. Екологія суспільства / Ю.М. Соколов. – О. : ТЭС, 2002. – 158 с.