

ЕКОЛОГІЧНА БЕЗПЕКА

УДК 502.35

З.В. Корж, к.с.-г.н., доц.*Житомирський державний технологічний університет***ОСОБЛИВОСТІ ВИКОРИСТАННЯ ІНСТРУМЕНТІВ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ
В СИСТЕМІ УПРАВЛІННЯ ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯМ**

В аналітичному дослідженні розглянуто існуючі недоліки використання екологічної експертизи як одного з інструментів екологічної політики. Намічено можливі шляхи подолання цих недоліків, а також проаналізовано досвід вирішення екологічних проблем в інших країнах.

Вступ. Екологічна ситуація в Україні залишається вкрай напруженою. Такий стан ускладнює як значну кількість порушень вимог природоохоронного законодавства з боку юридичних та фізичних осіб, так і з боку органів державної влади.

Наслідки такої ситуації знайомі та відомі кожному – це і забруднене повітря, яким ми дихаємо, це і неякісна вода, яку ми п'ємо; це – і забруднені та засмічені водойми, луки та ліси, які є місцями відпочинку. Та попри естетичні негаразди ситуацію значно ускладнює складова безпосереднього та опосередкованого впливу цих чинників на стан здоров'я населення.

Довготривале нехтування забруднення довкілля та неефективне використання природних ресурсів уже призвело до негативних, а у деяких випадках незворотних, наслідків у довкіллі, масштаби яких досягли рівня біосферних порушень.

Така ситуація призвела до перегляду стратегії відносин з природою: від безоглядного використання до планового (збалансованого) існування системи людина – оточуюче середовище.

В Україні нині існує досить розвинена система природоохоронного законодавства, мета якої полягає як у безпосередньому збереженні певних природних елементів (компонентів) і систем, так і визначення основних напрямків (стратегій) щодо забезпечення дієвого механізму щодо бережливого поведіння та використання природних ресурсів.

Забруднення і виснаження природних ресурсів на сьогодні становить загрозу екологічній безпеці і як наслідок – здоров'ю населення та економічній стабільності держави.

Органами влади всіх рівнів управління недостатньо уваги приділяється охороні земельних та водних ресурсів, атмосферного повітря, природних та штучних екосистем. Залишається вкрай гострою і проблема поведінки з побутовими відходами та відходами виробництва.

Постановка проблеми. Нормативно-правова база щодо врегулювання питань екологічної безпеки господарської діяльності нині в Україні є досить розвинутою, але не достатньо специфічною щодо різних видів господарської діяльності, які негативно впливають на навколишнє середовище.

Так, нині сформовано інститут екологічної експертизи з мережею науково-дослідних установ і організацій, що мають потужний потенціал щодо такого роду діяльності. Натомість відсутня дієва принципова інструктивно-методична документація щодо критеріїв визначення екологічно небезпечної діяльності поза переліком видів діяльності, що визначені екологічно небезпечними (для яких обов'язково здійснюється державна екологічна експертиза) (Постанова Кабінету Міністрів України від 27 липня 1995 р. № 554 «Про перелік видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку»). Натомість більшість друкованих видань носять рекомендаційний, а не інструктивний, характер, що значно знижує ефективність екологічної оцінки, зменшує, а часом і унеможлиблює ступінь, участі зацікавлених сторін на етапі прийняття рішень, сприяє проявам корупції з боку органів державної влади, в результаті чого недостатньо уваги приділяється значним і вагомим екологічним чинникам.

Так, за відсутності повноцінного процесу відбору і класифікації екологічно небезпечних об'єктів, майже до будь якого проекту, не залежно від значущості впливу на навколишнє середовище, може бути висунута вимога з боку органів державної влади щодо проведення їх державної екологічної експертизи. Така невизначеність складає негативний бюрократичний та фінансовий вплив на реалізацію невеликих і середніх проектів, вплив яких на довкілля можна визначити як незначний.

Існує також формальна складова самого процесу підготовки висновків щодо екологічної допустимості певного роду господарської діяльності, а саме їх якісна характеристика (високопрофесійна підготовка).

Підприємства, що здійснюють значний негативний вплив на стан довкілля, у свою чергу, не достатньо зацікавлені у використанні вискооефективних ресурсозберігаючих та екологічно безпечних технологій (як правило досить коштовних) за відсутності дієвої підтримки від Уряду країни та власної фінансової обмеженості.

Викладення основного матеріалу досліджень. Державною екологічною політикою передбачено застосування принципу превентивності (попередження) забруднення довкілля: у переході від природоохоронних заходів традиційної боротьби з викидами забруднюючих речовин в технологічному процесі – до методів попередження (недопущення) і скорочення рівня забруднення довкілля шляхом запровадження інноваційних технологій і методів, як на початку, так і в кінці технологічного процесу.

Саме цей принцип покладено і використовується в процесі екологічної експертизи України (як інструменту екологічної політики) і саме він має найбільш широкі можливості щодо втілення в процесі реалізації екологічної політики, як на державному, так і на місцевому рівні.

Основними недоліками процедури екологічної експертизи на сьогодні можна визначити такі:

1. На замовника (суб'єкта господарської діяльності) покладена відповідальність за розробку технічного завдання для виконавця (наукової установи чи організації) до розділу «Оцінка впливу на навколишнє середовище» [1], в результаті чого часто більшість вимог технічного завдання не відповідає вимогам наступного етапу – можливості їх ефективної екологічної експертизи.

Переважає більшість підготовлених матеріалів носить описовий характер, а не їх аналітичну оцінку, що ускладнює виявлення та ідентифікацію проблеми (еколого небезпечної діяльності) та її усунення на проміжному етапі – ідентифікації. Недооцінка цієї ланки має на практиці досить суттєві наслідки, як фінансового, так і перспективного (стабільного функціонування об'єкту) характеру.

Іншим наслідком такої практики є невизначення (або ігнорування) частини екологічних впливів взагалі, в тому числі і опосередкованих ефектів, прояви яких не плануються та не очікуються найближчим часом.

2. Недостатня інформованість замовника щодо вибору ліцензованих організацій, які здійснюють кваліфіковану екологічну оцінку, наслідком чого є певні труднощі з обранням якісного її виконавця.

3. Недостатня специфічність законодавства до процедури відбору і класифікації малих і середніх проектів (за критерієм впливу на довкілля).

4. Недостатня активність громадських екологічних організацій та широкої громадськості щодо контролю за дотриманням вимог природоохоронного законодавства на різних етапах реалізації господарських проектів, насамперед громадської екологічної експертизи.

Використання інших інструментів екологічної політики:

1. *Екологічні стандарти щодо вмісту забруднюючих речовин в навколишньому середовищі.* Такий інструмент, як на загальнодержавному, так і на місцевому рівні, задіяний не повною мірою. На загальнодержавному рівні залишається неврегульованим питання встановлення екологічних нормативів як запоруки сталого функціонування природних комплексів (екосистем), на відміну від ГДК (гранично допустимих концентрацій), які по суті є санітарно-гігієнічними [2], тобто нормативами безпечності щодо відношенню до здоров'я людини.

Принцип застосування ГДК відносно природоохоронних завдань у нинішній екологічно напруженій ситуації вимагає перегляду щодо застосування цього стандарту у принципі. Хоча відносно антропогенно змінених систем (міста, промислово змінені території) на місцевому рівні можливим залишається на певний період часу застосування більш жорстких стандартів ГДК щодо вмісту шкідливих речовин у викидах у навколишнє середовище залежно від змін якості його компонентів за умови постійного екологічного моніторингу.

2. Слушним є досвід США, який розробив у 1995 році нову модель оздоровлення навколишнього середовища (NEPPS) [3], яка орієнтована на кінцевий результат. Ідея полягає в узгодженні між федеральним органом управління та штатом показників покращання якості довкілля, залишаючи штату свободу вибору методів досягнення мети. Участь штатів у цій Системі відбувається на добровільних засадах.

По відношенню до України можливість застосування такого підходу може бути апробована на прикладі однієї з областей (регіону). Така ситуація сприятиме певній децентралізації державного управління у цьому напрямку та буде спрямована на конкретні кінцеві результати.

3. У Великобританії для оцінки результатів і наслідків політики сталого розвитку використовуються індикатори [3], якими охоплено три напрямки сталого розвитку: економічне зростання, соціальний розвиток та охорона довкілля. За рівнем вони поділені на базові, місцеві, регіональні, державні й міжнародні. Базовими у сфері охорони довкілля є: кліматичні зміни, чистота повітря, транспорт, чистота річкових систем, збереження дикої фауни, використання земель, відходи виробництва. Регіональні індикатори враховують специфіку регіонів, обставини і пріоритети регіональних стратегій розвитку, вони відповідають базовим індикаторам і відтворюють, наскільки це можливо, державні. Місцеві індикатори базуються на місцевому баченні державних індикаторів. Для оцінки національних стратегій Великобританія застосовує також ряд міжнародних індикаторів, розроблених спільно з міжнародними організаціями, такими як Європейська комісія, Комісія сталого розвитку при ООН, Організація економічної співпраці й розвитку.

4. На другому етапі становлення екологічної політики країни ЄС дедалі частіше починають використовувати економічні методи, що спираються на традиційний ринковий механізм, з одночасним посиленням вимог до дотримання природоохоронного законодавства. Перехід до стратегії "попередження збитків" замість "усунення наслідків забруднення" супроводжувався значним збільшенням витрат на охорону навколишнього середовища з боку як приватного, так і державного секторів економіки країн-членів ЄС [4].

У 90-ті роки ЄС шляхом докладання великих зусиль, спрямованих на прийняття зважених політичних рішень, грамотної законотворчої діяльності, а також завдяки законотворчій поведінці громадян країн-членів Співтовариства, перетворюється на лідера у сфері охорони та покращення навколишнього середовища, переходу до раціонального природокористування та ефективного вирішення гострих екологічних проблем.

ЄС досяг того, що піклування про безпеку навколишнього середовища стало для суб'єктів господарської діяльності не тільки обов'язковим, а й економічно вигідним. Екологічно ефективні технології та екологічно безпечні виробництва користуються підтримкою Співтовариства. Так, з кінця 2003 р. Європейська Комісія запровадила спеціальний план дій щодо заохочення еколого безпечних і природоохоронних технологій, інвестиції в які дають вагомий прибуток. Екологічно виважені та обґрунтовані рішення помітно підвищують конкурентоспроможність галузей економіки і продукції. Це проявляється у зростанні кількості компаній, які вже модернізували виробничий цикл з урахуванням оголошеного або прогнозованого посилення екологічних вимог та здійснюють широкомасштабні заходи з екологізації виробництва.

На березневій сесії 2000 р. у Лісабоні Європейська Рада затвердила стратегію перетворення економіки Співтовариства до 2010 р. на "найбільш конкурентоспроможну та динамічну економіку в світі, побудовану на знаннях". Найважливішими цілями цієї стратегії є скорочення рівня безробіття, підвищення продуктивності праці, створення європейського простору науки та досліджень.

На засіданні у Гетеборзі у червні 2001 р. Європейська Рада доповнила зазначену стратегію екологічним виміром. Стрижнем економічного розвитку ЄС необхідно вважати вимогу, що економічні, соціальні й екологічні рішення повинні взаємодоповнювати та посилювати одне одного. Екологічними пріоритетами Співтовариства стають заходи щодо попередження змін клімату, вдосконалення транспортної інфраструктури з урахуванням екологічних і природоохоронних вимог, послаблення навантаження на сферу охорони здоров'я через поліпшення якості навколишнього середовища, раціональне та екологічно безпечне природокористування. Центральною вимогою оновленої спільної (екологічної) стратегії проголошено здійснення всіх політик ЄС таким чином, щоб вони відповідали спільній екологічній політиці Співтовариства [4, 5, 6].

Починаючи з 1994 р., після набуття чинності Угоди про партнерство та співробітництво між Україною і державами-членами ЄС та схвалення Європейською Радою 11.12.1999 р. спільної стратегії ЄС щодо України на період 2001–2004 рр., в Україні було прийнято ряд документів, виконання яких мало сприяти реалізації цих міжнародних договорів та інтеграції України з Європою. Одним із важливих документів є Програма інтеграції України з Європейським Союзом, затверджена указом Президента України від 14.09.2001 р.

Зважаючи на те, що ЄС розглядає екологічну безпеку, яка є частиною національної безпеки кожної держави, як важливу складову загальноєвропейської стабільності, охорона навколишнього середовища визначена пріоритетним напрямом співпраці між Україною та Європейським Союзом. Інтеграція України з ЄС у галузі охорони навколишнього середовища, раціонального використання природних ресурсів та гарантування екологічної безпеки здійснюється шляхом створення гармонізованої правової, нормативно-методичної та

організаційної баз, які мають відповідати вимогам національної та загальноєвропейської екологічної безпеки [6].

5. Досить показовим у цьому напрямку є досвід Японії: після 1973 р. Японія суттєво зменшила затрати енергоресурсів на одиницю ВВП. Особливо важливим є те, що цей показник було суттєво зменшено в таких енергомістких галузях промисловості, як металургійна, паперова, цементна (відповідно на 19 %, 22 % і 29 %). Такі зміни були наслідком першочергової уваги уряду щодо економії енергетичних ресурсів. Хоча з часу «нафтового шоку» ВВП Японії збільшився більше ніж у двічі, її потреби в енергетичних ресурсах збільшились всього на 7–8 % (з 407 млн. кілолітрів умовного палива в 1973 р. до 436 млн. в 1984 р.). *Тобто практично при майже однакових затратах енергії країна виробляє приблизно вдвічі більше товарів та послуг* [7]. У своїх екологічних програмах японці перейшли від боротьби за очисні споруди до боротьби проти очисних споруд. На підприємствах ставиться задача переходу виробничого процесу в екологічно безпечний, результатом чого є різке зменшення відходів.

В цілому основним завданням японської технології в екологічному аспекті є перехід до маловідходних та безвідходних технологій.

Висновки. Таким чином, можна визначити найбільш перспективні в умовах України інструменти реалізації екологічної політики:

1. Запровадження і застосування екологічних нормативів: стратегія (програма) поступового переходу від санітарно-гігієнічних вимог (ГДК) у нормативно правових актах природоохоронного призначення до екологічних. Це дозволить змінити методологічні підходи щодо визначення ступеня навантаження на навколишнє природне середовище та як наслідок – усунути ефекти погіршення стану екосистем та природних комплексів за виконанням всіх вимог ГДК допустимих викидів шкідливих речовин у навколишнє природне середовище в результаті господарської діяльності.

2. Державна підтримка підприємств, що запроваджують та застосовують екологічно спрямовані технології (технології замкненого технологічного циклу та ресурсозберігаючі). Державне сприяння діяльності екологічно спрямованих підприємств (програма зменшення видатків, надання певних переваг на отримання кредитів, державних замовлень тощо) та як наслідок – поступовий перехід від ресурсно-затратних технологій та методів виробництва до екологічно безпечних виробництв.

3. Запровадження екологічних індикаторів: визначення базових індикаторів стану навколишнього середовища, які знаходять своє відображення в регіональних (місцевих) індикаторах.

4. Оздоровлення навколишнього середовища шляхом орієнтації на кінцевий результат: держава (органи виконавчої влади) узгоджує з областями показники покращання якості довкілля, залишаючи певну свободу вибору методів досягнення мети за областями. Цей спосіб потребує експериментальної перевірки на прикладі однієї з областей (пілотний проект).

ЛІТЕРАТУРА:

1. Состав і зміст матеріалів оцінки впливів на навколишнє середовище (ОВНС) при проектуванні й будівництві підприємств, будинків і споруд // ДБН А.2.2-1-2003; Держаний комітет з будівництва та архітектури. – Київ, 2004. – 19 с.
2. *Кораблева А.И. Чесанов Л.Г., Савин Л.С.* Введение в экологическую экспертизу. – Д., 2000, 79 с.
3. Обзор систем экологической оценки. Российский и международный опыт. Всемирный банк. – Март 2003. – 81 с.
4. *Трегобчук Т.В.* Довід екологізації економіки у країнах-членах Євросоюзу і можливість його використання в Україні // Наук. вісник: Екологізація економіки як інструмент сталого розвитку в умовах конкурентного середовища. – Львів: НЛТУУ. – 2005. – Вип. 15.6. – С. 231–237.
5. *Ніколас Муссіс.* Вступ до Європейського Союзу. Право, економіка, політика. – 8. Довкілля. – К.: Центр Європейських студій; Ін-т міжнародних відносин; ВЦ "Київський ун-т", 1999. – 44 с.
6. *Лозанський В.Р.* Гармонізація нормативного регулювання природоохоронної діяльності в Україні з діючим у ЄС // Проблемы охраны окружающей природной среды. – Х., 1996. – 243 с.
7. *Иванов О.В., Мельник Л.Г., Шепеленко А.Н.* В борьбе с драконом "Когай": Опыт природопользования в Японии. – М.: Мысль, 1991. – 236 с.

КОРЖ Зоя Віталіївна – кандидат сільськогосподарських наук, доцент кафедри природничих наук Житомирського державного технологічного університету.

Наукові інтереси:

- екологічна політика;
- екологічна експертиза;
- управління ризиками;
- альтернативні джерела енергії.

Подано 19.05.2008

Корж З.В. Особливості використання інструментів екологічної політики в системі управління природокористуванням

Корж З.В. Особенности использования инструментов экологической политики в системе управления природопользованием

Korzh Z.V. The peculiarity of using ecological policy instruments in the system of environmental management controlling

УДК 502.35

Особенности использования инструментов экологической политики в системе управления природопользованием / З.В. Корж

В аналитическом исследовании рассмотрены существующие недостатки использования экологической экспертизы как одного из инструментов экологической политики. Намечены возможные пути преодоления этих недостатков, а так же проанализирован опыт решения экологических проблем в других странах.

УДК 502.35

The peculiarity of using ecological policy instruments in the system of environmental management controlling / Z.V. Korzh

The drawbacks in using ecological assessment as one of the instruments of the ecological policy are investigated. Possible decisions are suggested. Besides the experience in solving ecological problems in the countries is analysed.