

*С.Г. СОСЮРА**Рада по вивченню продуктивних сил України НАН України*

## **СТРАТЕГІЧНІ ОРІЄНТИРИ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ ТА РЕГІОНАЛЬНІ ОСОБЛИВОСТІ ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ І ТЕРИТОРІЙ ВІД НАДЗВИЧАЙНИХ ЕКОЛОГІЧНИХ СИТУАЦІЙ**

Роки незалежності України стали періодом утворення та становлення зовсім нової державної системи гарантування екологічної безпеки, управління охороною довкілля та природокористуванням – належно організованої і територіально розгалуженої системи виконавчих органів у сфері охорони навколишнього середовища. Стає очевидним, що стабільний розвиток нашої держави має бути забезпечений на основі пріоритетного урахування екологічного чинника. Нові підходи повинні враховувати необхідність об'єднання економічної ефективності і ресурсно-екологічної збалансованості. Це забезпечило б формування та послідовну реалізацію державної політики у сфері гарантування екологічної безпеки та раціонального використання природних ресурсів, тобто цілеспрямованого переходу до екологічно орієнтованої моделі ринкової економіки.

До вирішення проблем стратегії сучасної національної екологічної політики в єдності її пріоритетів, цілей, процесуальності, закономірностей, механізмів, тенденцій, характеру, умов, особливостей становлення та функціонування слід підходити як до самостійної сфери суспільних відносин, пов'язаної із системним реформуванням та розвитком українського суспільства серед глобальних цивілізаційних процесів. Правильно обраний курс гарантування екологічної безпеки сприятиме точній постановці цільових орієнтирів, послідовності екологічної політики, логічному та ефективному вирішенню пріоритетних проблем гарантування екологічної безпеки, концентрації навколо них зусиль та ресурсів, вибору ефективних організаційних рішень.

Тому для адекватної відповіді на виклики часу в основу модернізації стратегії України було покладено новітню доктрину сталого (екологічно і соціально збалансованого) розвитку.

Доведено, що для розробки ефективних механізмів стратегія екологічної безпеки повинна формуватися як ієрархічно організований комплекс економічних завдань і рішень, основу процесів прийняття яких мають становити суспільно-політичний, проблемно-цільовий, галузево-ресурсний підходи. Розвиток еколого-економічної ситуації визначається не стільки природними законами, скільки закономірностями розгортання людської діяльності в конкретно-історичних умовах суспільного буття, вивчення яких

складає пріоритетне методологічне завдання системного регулювання соціоекологічних процесів.

Тому, такими вченими, як Герасимчук З., Буркинський Б., Данилишин Б., Мельник Л., Садченко О., Степаненко А., Качинський А., Хлобистов Є. на основі методологічних принципів нової парадигми управління процесом екологізації суспільного відтворення досліджувались концепції і стратегії екологічної безпеки як поліфункціональні і багатовекторні системи підходів, прийомів, методів та інструментів планування природокористування в ринковому середовищі на засадах екологічної безпеки та сталого розвитку.

В Росії на сьогодні основними пріоритетними напрямками гарантування екологічної безпеки визнані: управління природними ресурсами як основи викоренення бідності і сталого соціально-економічного розвитку; забезпечення населення водою та охорона водних ресурсів; збереження біорізномаття, які визначені трьома основними стратегічними документами: Екологічною доктриною Росії, Національною стратегією збереження різноманіття, Федеральною цільовою програмою “Екологія і природні ресурси Росії”.

Тобто для забезпечення стратегічного курсу гарантування екологічної безпеки, спрямованого на попередження виникнення дестабілізуючих чинників порушення екологічної рівноваги, потрібно використовувати такий стратегічний набір інструментів, що повинен базуватись на засобах адміністративно-контрольного впливу: нормативів, стандартів, ліцензій (економічно-стимулюючий інструмент) та соціально-психологічного впливу (підвищення рівня екологічної свідомості, пропаганда здорового способу життя).

Все це та багато іншого зумовило необхідність розроблення і прийняття нового стратегічного документа на довгострокову перспективу – Стратегію національної екологічної політики України. Так, 17 жовтня 2007 року розпорядженням Кабінету Міністрів України зроблено перші кроки у цьому напрямі, тобто схвалено Концепцію національної екологічної політики України на період до 2020 року [1], положення якої враховуватимуть: процеси глобалізації економіки; розвиток ринкових відносин та рішення Київської конференції міністрів природного середовища “Довкілля для Європи”, прийнятого у 2003 році; рішення Всесвітнього саміту зі сталого розвитку в Йоганнесбурзі, що відбувся у 2002 році, та Комплексної програми реалізації на національному рівні рішень, прийнятих на Всесвітньому саміті на 2003–2015 роки, Конвенції про охорону і сталий розвиток Карпат, документа “Екологічне партнерство в регіоні ЄЕК ООН: Екологічна стратегія для країн Східної Європи, Кавказу та Центральної Азії”, Пан’європейської стратегії біологічного та ландшафтного різноманіття; вступ України до СОТ; положення низки міжнародних зобов’язань України в сфері охорони навколишнього середовища та екологічної безпеки.

Зазначене базуватиметься на принципах: рівності трьох складових розвитку держави (економічної, екологічної, соціальної); екологічної відповідальності; запобігання, що передбачає аналіз і прогнозування

екологічних ризиків; інтеграції питань охорони навколишнього природного середовища та раціонального використання природних ресурсів (екологічних цілей) у секторальну політику на тому рівні, що й економічні та соціальні цілі; “забруднювач та користувач платять повну ціну”; міжсекторального партнерства та залучення до реалізації політики усіх зацікавлених сторін.

Тобто національна екологічна стратегія на сучасному етапі має створити передумови вирішення комплексу завдань у сфері навколишнього середовища, а стратегічне планування політики екологічної безпеки повинно спиратися на: політичну пріоритетність вирішення проблем екологічної безпеки; інтеграцію екологічної складової в галузеві політики – економічну, соціальну; екологічну відповідальність суб’єктів промислової сфери; збалансування та взаємне доповнення загальнонаціональних і регіональних екологічних пріоритетів; науково-експертне обґрунтування засобів ефективного подолання екологічних загроз.

Серед учених, які працюють у напрямі дослідження чинного економічного механізму природокористування із урахуванням процесів глобалізації економіки та розвитку ринкових відносин, варто виділити О. Васюту, О. Веклича, В. Голяна та Є. Хлобистова.

Разом з тим положення Концепції національної стратегії екологічної політики України, які потребують урахування сучасних міжнародних принципів співіснування людства і довкілля, вироблених на основі світового досвіду, перспектив та суперечностей імплементації екологічної політики урядами світових держав, міжнародними організаціям, сучасних тенденцій подолання екологічних загроз, повинні мати значну фінансову підтримку. Тому питання екологічної безпеки набувають геополітичного характеру, впливаючи на процеси прийняття політичних рішень на світовому рівні. За таких умов політика та екологія стають причинно-наслідковим ланцюгом, взаємозалежними чинниками глобальної перспективи. Так, наприклад, основу екологічної стратегії США на сучасному етапі становить підтримка технологічної інноваційної діяльності [2] і лише корпорація Intel вкладає близько 6 млрд. доларів США у дослідження і розробку проектів і концепцій, присвячених екології, охороні здоров'я. В країнах Європейського Союзу з 2007 року фінансування політики з охорони навколишнього середовища відбувається переважно за допомогою двох фінансових програм: “Життя +” та “Фінансовий інструмент з цивільного захисту”, за якими передбачається фінансова підтримка надання грантів за чотирма ключовими напрямками роботи: боротьба зі змінами клімату; підтримання біорозмаїття та захист рідкісних видів флори і фауни; проекти, орієнтовані на охорону здоров'я та підвищення якості життя; ініціативи, спрямовані на захист природних ресурсів та утилізацію відходів. Бюджет на найближчі сім років (2007–2013 рр.) становитиме майже 1,9 мільярда євро. 78% бюджету передбачено на надання грантової підтримки проектам в екологічній сфері, а 22% Європейська комісія витратить на фінансування власних заходів у сфері захисту довкілля. В Україні починаючи з 2006 року фактичні видатки на охорону навколишнього

природного середовища становили понад 1,3 млрд. гривень, з них домінуючою є частка щодо запобігання ліквідації наслідків забруднення навколишнього природного середовища, що становить 80,1% (понад 1,0 млрд. гривень) [3], а на ліквідацію наслідків надзвичайних ситуацій обсяг субвенцій, що передбачений Державним бюджетом України, сягає 1,0 млрд. гривень [4].

Отже, система еколого-економічного регулювання та фінансування природоохоронної діяльності в Україні до цього часу є неефективною. Передусім недостатньо задіяні ринково-економічні інструменти впливу та важелі стимулювання екологоорієнтованої поведінки суб'єктів господарювання. Недостатньо розвиваються механізми здешевлення кредитів комерційних банків і система податкових пільг, практично не працює механізм коротко- і довгострокового кредитування природоохоронних заходів, обмежене застосування знаходить екологічне страхування тощо. Потребує розширення база екологічного оподаткування, недостатніми за європейськими мірками є фінансові можливості природоохоронної діяльності.

Розроблення Стратегії національної екологічної політики України обумовлене також необхідністю підвищення ефективності структури управління надзвичайними екологічними ситуаціями на державному та регіональному рівнях через вирішення стратегічних завдань шляхом збереження й покращення усіма доступними методами та стратегіями умов життєдіяльності людей, навколишнього середовища, впровадження систем очистки та ресурсозберігаючих технологій, що забезпечить дійсно значний прорив у сфері нормативно-правового забезпечення екологічної політики держави, основними принципами якої є: довгостроковість; випереджаючий характер відносно планів соціального й економічного розвитку; оцінка ступеня господарського освоєння природних ресурсів з урахуванням комплексності, утилізації відходів й інших чинників; оцінка особливостей розвитку природоохоронної інфраструктури як складового елементу господарського комплексу країни з урахуванням особливостей розвитку продуктивних сил на перспективу; облік регіональних особливостей екологічних наслідків розвитку продуктивних сил окремих регіонів країни, міст і міської агломерації.

З урахуванням виваженої гармонізації чинного екологічного законодавства європейських держав і національних інтересів, а головне орієнтування на нові, перспективні еколого-економічні механізми, Україна матиме більші переваги і перспективи, якщо застосує ініціативний підхід до вироблення Стратегії національної екологічної безпеки, яка будуватиметься на засадах перспективності, ефективності й мінімальної видатності, а також адекватності тенденціям розвитку регіонів, зокрема адаптації інноваційної еколого-економічної політики ЄС, виходячи з національних умов і завдань.

Регіональна політика при цьому повинна бути спрямована на створення таких умов для регіонів, які стимулюватимуть мобілізацію внутрішніх можливостей щодо підвищення ефективності використання власного потенціалу територій та інших локальних ініціатив, серед яких вагому роль

відіграватиме захист населення і територій від надзвичайних екологічних ситуацій.

Передумовою здійснення регіональної політики України є наявність територіальних диспропорцій у соціально-економічному розвитку, що формувалися протягом тривалого часу внаслідок сукупної дії основних груп чинників: природно-ресурсного, демографічного, науково-інтелектуального потенціалу, спеціалізації й територіальної структури господарства, розселення населення і ступеня урбанізованості території, географічного та геополітичного розташування регіонів, їх інфраструктурного забезпечення.

Тому основними завданнями регіональної політики в Україні є: формування оптимальної високоефективної структури господарства регіонів, яка забезпечувала б їх комплексний розвиток на основі природно-ресурсного, виробничо-економічного, науково-технічного та людського потенціалу, наявності інфраструктури, історико-культурних надбань і традицій; підвищення ролі регіонів у зовнішньоекономічному співробітництві, активне входження регіонів до міжнародних організацій та формувань, активізація міжрегіонального й транскордонного співробітництва; децентралізація влади, розмежування функцій та повноважень центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з розширенням повноважень останніх; формування інфраструктури підтримки регіонального розвитку через створення спеціальних інститутів, зокрема агентств регіонального розвитку, які б стали провідниками ефективної державної регіональної політики розвитку окремих регіонів; підвищення ролі регіонів у реалізації екологічної політики держави.

Однак досягнення економічних цілей розвитку регіонів не завжди веде до покращення умов життєдіяльності людей та навколишнього природного середовища. Регіони України, що мають високі економічні показники (обсяг ВДВ, продукції промисловості), характеризуються значним техногенним навантаженням на навколишнє середовище. Ступінь зносу основних засобів вітчизняної економіки всіх форм власності, за даними Мінприроди, у 2006 році становив 51,5%, зокрема промисловості – 58,9% (у тому числі добувної – 49,9, переробної – 60,0, виробництва й розподілення електроенергії, газу та води – 60,9), сільського й лісового господарства – 48,2, транспорту та зв'язку – 60,4, будівництва – 40,8%; рівень зношеності технологічного обладнання в деяких ланках господарського комплексу Донеччини, наприклад, сягав 75-80%, на окремих їх підприємствах – 90–100%. Так, на території Донецької області у 2006 році було скинуто понад 22% забруднених вод, 29% викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря та утворено близько 36% промислових відходів від загальних обсягів по Україні. Така ж складна ситуація спостерігається й у Дніпропетровській, Запорізькій, Луганській, Одеській областях та м. Севастополі [5].

Оцінку рівня екологічної безпеки регіонів можливо здійснювати за показниками трьох груп:

- функціонування екологічно небезпечних об'єктів (видобуток, переробка природно-мінеральної речовини, видобування та споживання палива, енергії, речовини, мінералів);
- виникнення надзвичайних ситуацій (пожежі, вибухи, аварії з викиданням небезпечних хімічних речовин, радіоактивних речовин, гідродинамічних аварій, аварій на системах життєзабезпечення тощо);
- протікання процесів у природних екосистемах (землетруси, обвали, зливи, урагани, сильні снігопади, сильний град, ожеледі, повені, паводки, пожежі в природних екосистемах).

За цими показниками можна виділити п'ять груп регіонів України, що відрізняються за рівнем екологічної безпеки та переважаючими видами загроз, а саме: найвищого рівня екологічної безпеки; значного рівня екологічної безпеки та з високою диференціацією загроз; значного, середнього та найнижчого рівня екологічної безпеки.

У зв'язку з цим для визначення пріоритетних напрямів розвитку регіонів у сфері вдосконалення практичних заходів захисту населення від надзвичайних екологічних ситуацій необхідно, зокрема: підтримання наявного фонду захисних споруд у готовності до використання за призначенням та недопущення скорочення їх чисельності; створення автоматизованої системи контролю за станом техногенної безпеки потенційно небезпечних об'єктів та об'єктів підвищеної безпеки; планування та здійснення евакуаційних заходів для всіх категорій населення, яке проживає в населених пунктах, що розміщені у зонах можливого затоплення, небезпечного радіоактивного забруднення та хімічного ураження, районах виникнення стихійного лиха (масових лісових і торф'яних пожеж, землетрусів, зсувів, паводків, підтоплень та інших геофізичних і гідрометеорологічних явищ з тяжкими наслідками), великих аварій, катастроф; підвищення ефективності захисту населення від небезпечних хімічних речовин, впровадження режимів радіаційного і хімічного захисту населення з використанням засобів колективного захисту у разі радіаційного або хімічного забруднення території; запобігання викидам і скидам забруднюючих речовин, особливо у сфері поводження з відходами; забезпечення сталого функціонування систем життєзабезпечення та безаварійної експлуатації хвостового і шламового господарства; забезпечення накопичення матеріальних резервів для попередження й ліквідації надзвичайних ситуацій та їх наслідків; забезпечення пріоритетного виконання робіт з попередження надзвичайних ситуацій на шахтах, екологічної безпеки вугледобувних регіонів при ліквідації шахт, повне виконання інженерних рішень і соціально-економічних заходів, передбачених проектами з ліквідації шахт; здійснення утилізації застарілих, не визначених і не придатних до використання засобів захисту рослин, пестицидів та агрохімікатів; розробка Загальнодержавної програми поводження з небезпечними відходами; забезпечення постійного контролю за розвитком водогосподарської обстановки у передпаводковий період і період проходження паводка та весняного водопілля, а також за ходом виконання планових і термінових протипаводкових

заходів; здійснення міжнародної діяльності у сфері захисту населення від надзвичайних екологічних ситуацій у напрямі поширення набутого вітчизняного та використання зарубіжного досвіду, забезпечення повномасштабної інтеграції до європейських, інших міжнародних структур та участь у системі загальноєвропейської безпеки, підвищення міжнародного авторитету країни.

Заходами щодо попередження виникнення надзвичайних екологічних ситуацій є:

- визначення та уточнення найбільш вірогідних для галузі господарства або регіону ризиків виникнення надзвичайних екологічних ситуацій;
- впровадження дієвих заходів щодо завчасного (планового) проведення комплексу організаційних, інженерно-технічних та інших профілактичних робіт для запобігання найбільш вірогідним для регіону (галузі) надзвичайним екологічним ситуаціям у межах виконання цільових державних, регіональних і місцевих програм;
- удосконалення системи спостережень і контролю, насамперед із сейсмологічних, гідрогеологічних, гідрометеорологічних, технологічних та епідеміологічних питань;
- удосконалення системи інженерно-геологічного моніторингу територій у частині оцінки стану потенційно небезпечних територій, їх картографування, переліку об'єктів, які потребують першочергової уваги;
- подальший розвиток системи моніторингу і прогнозування надзвичайних екологічних ситуацій, взаємодії систем спостереження і контролю за станом потенційно небезпечних об'єктів;
- оснащення державної гідрометеорологічної мережі спостережень спеціальним устаткуванням і сучасними засобами передачі інформації та зв'язку;
- забезпечення надійного контролю за станом й експлуатацією гідротехнічних споруд, особливо у період проходження паводків;
- створення зведеного реєстру небезпечних об'єктів, удосконалення методології оцінки ризику і збитку від надзвичайних екологічних ситуацій;
- підвищення ефективності систем збору, обробки і доведення оперативної інформації про надзвичайні екологічні ситуації на основі сучасних інформаційних технологій;
- розроблення та впровадження новітніх наукових, екологічно безпечних технологій виробництва (ресурсо- та енергозберігаючих, маловідходних і безвідходних);
- забезпечення реального накопичення матеріальних резервів усіх рівнів в обсягах, необхідних для проведення невідкладних робіт, пов'язаних із ліквідацією наслідків надзвичайних екологічних ситуацій;
- впровадження практичних заходів щодо сталого функціонування систем безаварійної експлуатації хвостового та шламового господарства;
- посилення пожежного нагляду у природних екосистемах, вжиття додаткових заходів щодо недопущення зниження чисельності засобів, призначених для охорони і захисту природних екосистем від пожеж;

- забезпечення функціонування системи контролю за якістю поверхневих вод у місцях водозаборів комплексного і господарсько-питного призначення;
- внесення змін до Загальнодержавної програми „Питна вода”, зокрема щодо поетапного приведення стандартів якості питної води у відповідність з вимогами ЄС;
- забезпечення ефективного використання науково-технічного потенціалу держави у вирішенні проблем прогнозування і попередження надзвичайних екологічних ситуацій шляхом проведення наукових досліджень і прикладних робіт;
- удосконалення норм державної експертизи, ліцензування, нагляду і контролю в сфері захисту населення і території від надзвичайних екологічних ситуацій.

Виконання вказаних завдань сприятиме підвищенню ефективності державної та регіональної політики у сфері екологічної безпеки, покращенню діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо вирішення актуальних проблем захисту населення, об'єктів і територій від небезпечних факторів різного характеру, зниженню втрат від надзвичайних екологічних ситуацій, поліпшенню якості необхідних управлінських рішень і ефективному використанню коштів державного бюджету, а також забезпеченню належного рівня екологічної безпеки.

#### *Література*

1. Розпорядження Верховної Ради України “Про схвалення Концепції національної екологічної політики України на період до 2020 року” № 880 від 17 жовтня 2007 року.
2. Журавльова Ж. Стратегія екологічної безпеки України у контексті міжнародного досвіду. – <http://www.niss.gov.ua/Monitor/Jul08/21.htm>.
3. Національна доповідь про стан навколишнього природного середовища в Україні у 2006 році / Мінприроди. – К., 2008. – 276 с.
4. Національна доповідь про стан техногенної та природної безпеки в Україні у 2007 році. – К.: Чорнобильінтерінформ, 2008. – 229 с.
5. Регіональна економіка: Навчальний посібник / За ред. Я.Б. Олійника. – К.: КНТ, Видавець Фурса С.Я., 2007. – 444 с.

УДК 502.752 : 330.34 (477.9)

**О.Б. ЯРОШ**  
**Таврійський національний університет ім. В.І. Вернадського**

### **ПРОБЛЕМИ ВЛАСНОСТІ НА ПРИРОДНІ РЕСУРСИ: ІНСТИТУЦІОНАЛЬНИЙ ПІДХІД**

У сучасних умовах проблема оптимізації форм власності на природні ресурси має велике значення. Це пояснюється економічною сутністю навколишнього середовища як суспільного блага, що забезпечує якість