

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ
ІНСТИТУТ РЕГІОНАЛЬНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ**

В.С. КРАВЦІВ

**РЕГІОНАЛЬНА ЕКОЛОГІЧНА ПОЛІТИКА
В УКРАЇНІ (ТЕОРІЯ ФОРМУВАННЯ,
МЕТОДИ РЕАЛІЗАЦІЇ)**

Монографія

Львів - 2007

УДК 332.142.6:332.021(477)

Кравців В.С. Регіональна екологічна політика в Україні (теорія формування, методи реалізації). - НАН України. Інститут регіональних досліджень. - Львів, 2007. - 336 с.

Монографія присвячена теоретико-методологічним і прикладним питанням формування та реалізації регіональної екологічної політики в період трансформації соціально-економічних відносин в Україні. В роботі обґрунтована теоретична суть та зміст поняття „регіональна екологічна політика”, визначено її місце в системі регіональної політики, проведено конструктивний аналіз законодавчо-нормативної бази у сфері управління екологічною безпекою на регіональному рівні.

Розкрито соціально-економічний зміст екологічної безпеки, показано її особливості, висвітлено методологічні підходи до вивчення взаємозв'язків між економічним розвитком та станом довкілля, показано роль ринкових важелів в системі інструментів реалізації регіональної екологічної політики.

Розроблено концептуальну модель регіональної екологічної політики, запропоновано методичні положення щодо розробки регіональних екологічних програм, здійснено оцінку ефективності фінансово-економічних механізмів реалізації регіональної екологічної політики. Опрацьовано конкретні пропозиції щодо інституційного забезпечення регіональної екологічної політики та запровадження нових форм її активізації.

Монографія розрахована на наукових працівників, спеціалістів органів державного управління у сфері охорони довкілля, аспірантів, широке коло читачів.

Науковий редактор: член-кореспондент НАН України, д.е.н., проф.
Данилишин Б.М.

Рецензенти:

- Туниця Ю.Ю.** - академік НАН України, д.е.н., проф.(м. Львів)
- Харічков С.К.** - д.е.н., проф. (м. Одеса)
- Коваль Я.В.** - д.е.н., проф. (м. Київ)

Рекомендовано до друку Вченою радою Інституту регіональних досліджень НАН України (протокол № 4 від 27.04. 2007 р.).

ISBN 978-966-02-4424-5

© Інститут регіональних досліджень НАН
України, 2007.
© Кравців В.С., 2007.

Зміст

Розділ I. Теоретичні основи регіональної екологічної політики	11
1.1. Поняття та суть регіональної екологічної політики.....	11
1.2. Місце екологічної політики в системі регіональної політики	26
1.3. Законодавчо-нормативні засади регіональної екологічної політики в Україні	42
Висновки до розділу I.....	61
Розділ II. Соціально-екологічні засади формування регіональної екологічної політики	65
2.1. Соціальні передумови активізації регіональної екологічної політики	65
2.2. Стан довкілля як індикатор забезпечення сталого розвитку регіонів.....	74
2.3. Концептуальні підходи до формування моделі регіональної екологічної політики.....	81
Висновки до розділу II	93
Розділ III. Екологічна безпека як об'єкт регіональної екологічної політики.....	97
3.1. Поняття екологічної безпеки, її особливості та соціально-економічний зміст	97
3.2. Екологічна безпека в теоретичних моделях економічного розвитку.....	112
3.3. Ринкові та адміністративні методи управління якістю навколишнього середовища: пошук оптимального варіанту	130
Висновки до розділу III.....	142

Розділ IV. Економічні механізми реалізації регіональної екологічної політики.....	145
4.1. Інструменти регіональної екологічної політики та їх класифікація	145
4.2. Механізм функціонування зборів за забруднення довкілля: ефективність та шляхи вдосконалення	174
4.3. Система фінансування природоохоронної діяльності: національний, регіональний, місцевий рівні	191
4.4. Регіональні особливості фінансового забезпечення екологічної політики	211
Висновки до розділу IV	227
Розділ V. Інституціональне забезпечення регіональної екологічної політики та напрямки її реалізації.....	231
5.1. Організаційне та адміністративно-правове забезпечення регіональної екологічної політики	231
5.2. Регіональні екологічні програми: науково-практичні засади формування і реалізації.....	245
5.3. Регіональний екологічний маркетинг - нова форма активізації екологічної політики.....	258
5.4. Рациональне освоєння рекреаційного потенціалу - важливий напрямок екологізації регіонального розвитку	273
Висновки до розділу V	281
Висновки та пропозиції.....	285
Список використаних джерел.....	299

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

АЗД	- антропогенне забруднення довкілля
АРК	- Автономна Республіка Крим
БР	- біосферний резерват
ВВП	- валовий внутрішній продукт
ВВЯД	- високі вимоги до якості довкілля
ВНД	- валовий національний дохід
ВНЗ	- вищий навчальний заклад
ГДК	- гранично допустима концентрація
ДСЕУ	- державна система екологічного управління
ЄБРР	- Європейський банк реконструкції та розвитку
ЄС	- Європейський Союз
ЗМІ	- засоби масової інформації
ООН	- Організація Об'єднаних Націй
ОНПС	- охорона навколишнього природного середовища
РЕМ	- регіональний екологічний моніторинг
ТПВ	- тверді побутові відходи

ВСТУП

Розвиток політичних та соціально-економічних процесів в Україні, становлення ринкових відносин, більш виразний прояв європейського вектору її зовнішньої політики, необхідність виконання вимог міжнародних актів, до яких приєдналась наша держава, ставлять на порядок денний питання активізації національної політики у сфері екологічної безпеки. Важливо і те, що в сучасних умовах якість довкілля відіграє все більш вагомую роль як фактор забезпечення конкурентоспроможності економіки України на світовому ринку.

Специфіка сьогоденної ситуації полягає в тому, що накопичувані десятиліттями екологічні проблеми тепер треба вирішувати в зовсім інших політичних та економічних умовах. У зв'язку з цим надзвичайно актуальними є еколого-економічні дослідження трансформаційних процесів, наукове обґрунтування стратегії екологічної політики, розробка теоретико-методичних основ формування регіональних систем екологічної безпеки і т.д.

Значна екологічна диверсифікація території України, особливості соціально-економічних процесів в регіонах, які в історичному, природному, соціальному, економічному відношеннях є далеко неоднорідними, актуалізують проблему регіонально диференційованих підходів до управління екологічною безпекою. Сьогодні, коли стала очевидною низька результативність уніфікованих механізмів регулювання стану довкілля, виникла об'єктивна необхідність у здійсненні ефективної регіональної екологічної політики, що вимагає відповідного теоретичного аналізу, осмислення її суті та змісту, оцінки сучасного стану.

Екологічна політика в Україні формувалась в процесі становлення держави під дією як об'єктивних, так і суб'єктивних факторів. Узагальнюючи п'ятнадцятирічний досвід організації системи управління екологічною безпекою, можна констатувати, що екологічна політика поступово займає належне їй місце в управлінні суспільними процесами як на національному, так і регіональному рівнях.

Серед методів реалізації екологічної політики провідну роль відіграють економічні інструменти, основними з яких є: збори за

В.С. Кравців

забруднення навколишнього середовища; платежі за спеціальне використання природних ресурсів; платежі по відшкодуванню збитків від порушення природоохоронного законодавства; капітальні природоохоронні вкладення підприємств.

За період незалежності економічні механізми екологічної політики пройшли певну еволюцію. Так, на початку 1990-х років їх основними цілями були:

- формування системи екологічних обмежень для територій і екосистем, що передбачало встановлення обмежень (лімітів) скидів і викидів забруднюючих речовин в навколишнє середовище і лімітів допустимого використання (вилучення природних ресурсів);
- формування системи економічного стимулювання - пільгового оподаткування, кредитування, екологічного страхування, застави природних ресурсів і т.п.;
- формування системи фінансування природоохоронних заходів - спеціальних природоохоронних фондів на місцевому і республіканському рівнях, коштів державного і місцевих бюджетів, власних коштів підприємств, добровільних пожертвувань.

В середині 1990-х років вдосконалення економічного механізму екологічної політики здійснювалось на основі:

- а) корегування ставок екологічних платежів;
- б) вдосконалення правової і нормативної бази природокористування і охорони довкілля;
- в) формування нових економічних важелів екологічної політики;
- г) вдосконалення управління охороною навколишнього середовища на рівні центральних і регіональних органів виконавчої влади на основі реформування бюджетної системи і між- бюджетних відносин, а також подальшого розмежування природоохоронних функцій органів виконавчої влади;
- д) розробки стратегії сталого розвитку України.

Друга половина 1990-х років характеризувалась підвищеною увагою до питань фінансування екологічної політики. Розвиток економічного механізму був орієнтований в основному на вдосконалення бюджетних відносин, розвиток системи платежів за використання природних ресурсів та забруднення довкілля, покращення функціонування спеціальних екологічних фондів.

1996-1998 рр. ознаменувались деяким сповільненням процесів реформування економічних відносин в реалізації екологічної політики,

впровадження ринкових механізмів в сфері природокористування.

Починаючи з 1999 р., коли з'явилися перші ознаки економічного пожвавлення, активізувались роботи і в напрямку посилення екологічної політики. Основна увага концентрувалась на:

- розвитку нормативно-методичного забезпечення діючої системи платного природокористування;
- оцінці збитків від надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру;
- вдосконаленні правового і соціально-економічного режиму функціонування зон надзвичайних екологічних ситуацій.

Проте, істотного поліпшення екологічної ситуації не відбулось. Більше того, справдився наш прогноз, що з пожвавленням виробництва відбудеться збільшення обсягів забруднення довкілля. Практика підтвердила і той принциповий висновок, що екологічна складова трансформаційних процесів в умовах перехідної економіки на фоні соціальних та економічних пріоритетів відіграє другорядну роль.

Слід зазначити, що за період незалежності в Україні зроблені певні кроки щодо законодавчого, економічного, інституціонального, наукового забезпечення екологічної політики. Створено законодавчу базу у сфері охорони довкілля та раціонального природокористування, сформовано систему органів державного управління екологічною безпекою, запроваджено економічний механізм регулювання стану довкілля та використання природних ресурсів, відпрацьовано схему фінансування природоохоронної діяльності, розширюється та поглиблюється міжнародне співробітництво у сфері охорони природи.

Вагомий внесок в становлення національної екологічної політики зробили й українські вчені. Соціально-економічні аспекти формування та реалізації екологічної політики, її регіональні особливості висвітлені в працях Амоші О.І., Балацького О.Ф., Галушкіної Т.П., Герасимчук З.В., Гринів Л.С., Данилишина Б.М., Долішнього М.І., Дорогунцова С.І., Степаненка А.В., Степанова В.М., Качинського А.В., Коваля Я.В., Мельника Л.Г., Міщенко В.С., Павлова В.І., Сахаєва В.Г., Синякевича І.М., Стадницького Ю.І., Трегобчука В.М., Туниці Ю.Ю., Федорищевої А.Г., Харічкова С.К., Хвесика М.А., Хлобистова Є.В., Чернюк Л.Г., Шевчука В.Я., Шостак Л.Б., та ін. Юридичні та політико-правові засади екологічної політики розкриті в наукових дослідженнях Андрейцева В.І., Васюти С.І., Голубця М.А., Костицького В.В., Кравченко С.М., Лазора О.Я., Луцька В.С., Толстоухова А.В., Хилька М.І., та ін. Економічним

В.С. Кравців

проблемам екологічної політики

присвячені праці відомих зарубіжних вчених Баумоля У, Боулдінга К., Гофмана К.Г., Данилова-Данильяна В.І., Ендреса А., Кольхааса М., Корба Б., Начилхаута П., Ніза А., Панайотова Т., Пахомової Н.В., Порфир'єва Б.М., Сміта Ф. та ін.

Проте, незважаючи на зазначені вище досягнення, результативність природоохоронних дій в Україні залишається низькою. Регіональна екологічна політика знаходиться в зародковому стані. Економічною наукою поки що не вироблено єдиної теоретичної бази формування регіональної екологічної політики, тактики і стратегії її здійснення в умовах ринкової трансформації економіки; не визначено роль та місце ринкових важелів в системі управління екологічною безпекою на регіональному рівні; потребують всебічного наукового обґрунтування пріоритети регіональної екологічної політики, адаптовані до реальних соціально-економічних умов; не розроблена цілісна методична база формування програмного та інституціонального забезпечення регіональної екологічної політики та запровадження в практику нових форм її активізації.

На поставлені вище запитання автор спробував дати відповіді у пропонованій науковій громадськості та широкому колу читачів монографії, яка є результатом багаторічних досліджень регіональних аспектів еколого-економічної проблематики. При цьому автор усвідомлює те, що не всі проблемні питання в теоретичному і методичному плані висвітлені у повній мірі, деякі наукові підходи і рекомендації є дискусійними, що залишає простір для подальших творчих пошуків і досліджень.

Автор висловлює щире подяку за підтримку і цінні вказівки при підготовці монографії її відповідальному редактору, члену-кореспонденту НАН України, д.е.н., проф. Данилишину Б.М., рецензентам - академіку НАН України, д.е.н., проф. Туниці Ю.Ю., д.е.н., проф. Харічкову С.К., д.е.н., проф. Ковалю Я.В.

Особлива подяка за розуміння і співпрацю співробітникам відділу регіональної екологічної політики Інституту регіональних досліджень НАН України.

Автор з великою вдячністю і шаною згадує свого вчителя і наставника, академіка НАН України, д.е.н., проф. Долішнього М.І., який, на жаль, до виходу цієї монографії в світ не дожив менше року.



Розділ I. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ РЕГІОНАЛЬНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ

1.1. Поняття та суть регіональної екологічної політики

Багатогранність регіональних процесів зумовлює потребу цілеспрямованої діяльності державних та місцевих органів влади у всіх сферах соціально-економічного життя, у тому числі в екологічній. Відтак назріла об'єктивна необхідність у теоретичному обґрунтуванні фундаментальних основ формування та реалізації регіональної екологічної політики.

Протягом останніх років термін «екологічна політика» досить міцно «вкоренився» в лексиконі науковців, політиків і практиків, витіснивши з його арсеналу такі поняття, як «охорона природи», «охорона навколишнього середовища», «природоохоронна діяльність» тощо. Але, як показує аналіз наукової літератури, різні автори по-різному тлумачать суть поняття «екологічна політика».

В.Г. Сахаєв та В.Я. Шевчук під екологічною політикою розуміють «розробку пріоритетів на перспективу з урахуванням здоров'я населення і збільшення тривалості життя, відтворення рослинного і тваринного світу, збереження екологічного, генетичного і матеріального базису, природної, історичної спадщини і культури»¹.

А. Ендрес екологічну політику трактує як «систему заходів, спрямованих на забезпечення якості навколишнього середовища, відтворення природних ресурсів і створення відповідних екологічних умов для життя населення»². Подібне розуміння екологічної політики знаходимо й у такому визначенні: «Екологічна політика — система

¹ Сахаєв В.Г., Шевчук В.Я. Економіка і організація охорони навколишнього середовища: Підручник. - К.: Вища школа, 1995. - С. 253.

² Эндрес А. Экономика окружающей среды / Пер. с нем. - К.: Лыбидь, 1995.-С. 165.

B. C. Крауціс

389. *Baumol W., Oates W.E.* Economics, Environmental Policy and the Quality of Life. Englewood Cliffs (N.J.), 1979.
390. *Brundtland G.H.* Opening address to the seventh meeting of the World Commission on environment and development // World Commission on Environment and Development. Highlights from the Public hearing, 1986.
391. *Ferguson J. T., Gray G.R.:* Environmental liability of brokers and other parties, Real Estate Law journal, 19. jg. (1991), Heft 3.
392. [/ztf/rportal.rada.gov.ua/control/uk/pub/is/article/news](http://ztf.rportal.rada.gov.ua/control/uk/pub/is/article/news)
393. *Meadows D.H., Meadows D.L., Renders /., Behrens W.* The Limits of Growth, Universe Book, N.J., 1972.
394. *Panajotov T.* Economic Instruments for Environmental Management and Sustainable development // United Nations Environmental Programme's Consultative Expert Group Meeting on the Use and Application of Economic Policy Instruments for Environmental Management and Sustainable Development, Nairobi, August 10-12, 1994. - 119 p.

УДК 332.142.6:332.021(477)

Монографія

Кравців Василь Степанович

Регіональна екологічна політика в Україні (теорія формування, методи реалізації)

Науковий редактор: Данилишин Б.М. - член-кореспондент НАН України,
д.е.н., проф.

Рецензенти: Туниця Ю.Ю. - академік НАН України, д.е.н., проф. (м. Львів)
Харічков С.К. - д.е.н., проф. (м. Одеса)

Коваль Я.В. - д.е.н., проф. (м. Київ)

Комп'ютерний набір: Григор'єва О.Р.

Комп'ютерний макет: Попадюк П.С., Казанцева Л.І.

ISBN 978-966-02-4424-5

© Інститут регіональних досліджень НАН України, 2007.

© Кравців В.С., 2007.

Підп. до друку 08.05.2007. Формат 60x90/16. Папір оф. № 1. Гарн. літ Офс. друк.
Ум.-друк. арк. 19,15. Тираж 500. Зам.

Оригінал-макет виготовлено в Інституті регіональних досліджень НАН України
79026 Львів, вул. Козельницька, 4.

Видруковано в ПП "Арал".
79000, м. Львів, вул. Нижанківського, 4.